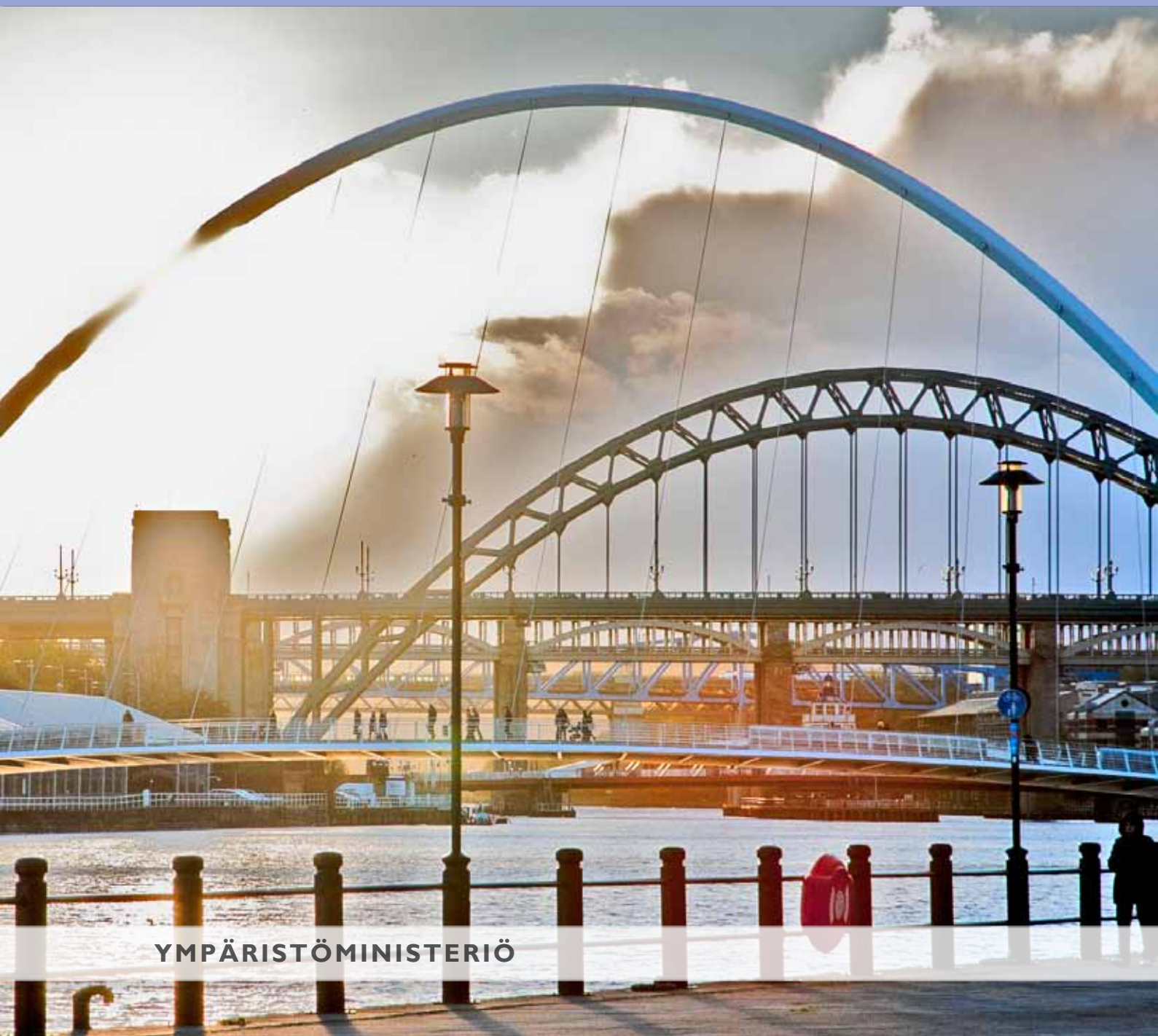


# Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella?

Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti

Vesa Kanninen ja Ilona Akkila





# Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella?

Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti

Vesa Kanninen ja Ilona Akkila



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 24 | 2015  
Ympäristöministeriö  
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö / Erja Kankala  
Kansikuva: Vesa Kanninen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:  
[www.ym.fi/julkaisut](http://www.ym.fi/julkaisut)

ISBN 978-952-11-4461-5 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

## ESIPUHE

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) toimivuuden arviointi valmistui helmikuussa 2014. Arvioinnissa todettiin, että laki on lähtökohdiltaan ja keskeisiltä säännöksiltään edelleen toimiva vastaamaan alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen tavoitteisiin. Kaikki alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen kannalta tärkeät asiat eivät ole kuitenkaan edistyneet myönteisesti. Tämä nostaa esille säännösten ja myös säännösten soveltamiseen liittyvien käytäntöjen tarkistamis- ja kehittämistarpeita, joita on tarkoitus toteuttaa osauudistuksin.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudelle on tärkeää, että eri kaavatasot huolehtivat niille kuuluvista tehtävistä. Toimivaan suunnittelujärjestelmään kuuluu myös se, että yleispiirteiset kaavat ovat riittävän strategisia eli ne osoittavat suuntaa, mutta niissä ei pyritä ratkaisemaan asioita liian pitkälle ja että myöskään asemakaavat eivät ole tarpeettoman yksityiskohtaisia. Arvioinnissa nostettiin erityisesti esille kaupunkiseutukokonaisuuksiin liittyvän suunnittelun ongelmat ja kehittämistarpeet.

Tämän selvityksen tarkoituksena on tuoda taustatietoa ja kehittämisideoita kaupunkiseutujen suunnittelun kehittämiseen muutamista Euroopan maista. Tarkasteluun valittiin Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. Tämä tuo mukaan riittävästi tартtumapintoja suomalaiseen suunnittelujärjestelmään, mutta myös erilaisia lähestymistapoja. Selvitys luo osaltaan pohjaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämiseen ja tuo ideoita myös muuhun kaupunkiseutuja koskevaan strategiseen suunnitteluun.

Selvityksessä on painotettu neljää kysymystä: minkälaisena kaupunkiseutu näytetään suunnittelutasona, miten alueidenkäyttöä ja valtion intressejä raamitetaan kaupunkiseudulla, miten kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö toimii ja miten strategioiden ohjaus käytännössä toteutuu kaupunkiseuduilla. Työssä on pyritty tunnistamaan, miten järjestelmät todellisuudessa toimivat. Lainsäädännössä määritellyt suunnitteluvälineet eivät aina ole käytössä lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla.

Selvitys on tehty Aalto-yliopiston Maankäyttötieteiden laitoksella professori Raine Mäntysalon johdolla. Projektin päätutkijana on toiminut tohtorikoulutettava Vesa Kanninen ja raportin kirjoittamiseen on osallistunut myös tohtorikoulutettava Ilona Akkila. Ohjausryhmään ovat edellisten lisäksi kuuluneet tutkija Mervi Ilmonen Aalto-yliopistosta, yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta sekä ympäristöneuvos Matti Laitio (puheenjohtaja), neuvotteleva virkamies Olli Maijala ja ylitarkastaja Juha Nurmi ympäristöministeriöstä. Ympäristöministeriö kiittää kaikkia työhön osallistuneita rakentavasta prosessista.

Rakennusneuvos Matti Vatiö  
Ympäristöministeriö

## SISÄLLYS

<b>Esipuhe</b> .....	3
<b>1 Johdanto</b> .....	7
<b>2 Alueidenkäytön ohjauksen kehitys ja haasteet Suomessa</b> .....	9
Kaupunkiseutu suunnittelutasona .....	9
Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla .....	10
Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö .....	12
<b>3 Maakohtaisen tarkastelun lähtökohdat</b> .....	13
<b>4 Ruotsi</b> .....	16
Kaupunkiseutu suunnittelutasona .....	17
Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla .....	18
Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö .....	19
Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla .....	22
<b>5 Norja</b> .....	24
Kaupunkiseutu suunnittelutasona .....	25
Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla .....	27
Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö .....	29
Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla .....	30
<b>6 Tanska</b> .....	31
Kaupunkiseutu suunnittelutasona .....	32
Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla .....	33
Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö .....	35
Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla .....	37
<b>7 Hollanti</b> .....	39
Kaupunkiseutu suunnittelutasona .....	40
Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla .....	41
Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö .....	45
Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla .....	47
<b>8 Englanti</b> .....	48
Kaupunkiseutu suunnittelutasona .....	49
Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla .....	51
Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö .....	54
Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla .....	55

<b>9 Mitä opittavaa suomalaiseseen ohjaukseen?</b>	57
Kaupunkiseutu suunnittelutasona	58
Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla	60
Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö	62
<b>10 Lopuksi</b>	65
Pääkaupunkiseutujen suunnittelu	65
Maankäytön ja talouden suunnittelun yhdentäminen	65
Yleiskaavallinen yhteistyö	66
”Välitason” spatiaalinen suunnittelu	66
Kaupunkiseuduista nouseva aktiivisuus	66
Strateginen kokonaiskuva	67
Haastattelut ja vapaamuotoinen henkilökohtainen tiedonvaihto	68
Kirjallisuus, julkaisut ym. dokumentit	68
<b>Aineisto ja lähteet</b>	68
Muut lähteet	70
Lakitekstejä, lakitulkintoja, policyohjauksen dokumentteja yms.	71
<b>Kuvailulehti</b>	72
<b>Presentationsblad</b>	73
<b>Documentation page</b>	74

## Kuva- ja kaavioluettelo

- Kuva 1. Maakohtaisten kaavioiden merkkien selitys  
Kuva 2. MalmöLundin rakennekuvan visio  
Kuva 3. Osa Kristiansandin kaupunkiseudun maakuntasuunnitelmaa  
Kuva 4. Ote Trekantområdetin yhteisen yleiskaavan karttaliitteestä  
Kuva 5. Osa Pohjoissiiven Utrechtin alueen epävirallista rakennevisiota  
Kuva 6. Ote Birminghamin seudun LEP:n spatiaalisesta rakennesuunnitelmasta

- Kaavio 1. Ruotsin ”välitason” spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät  
Kaavio 2. Norjan ”välitason” spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät  
Kaavio 3. Tanskan ”välitason” spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät  
Kaavio 4. Hollannin ”välitason” spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät  
Kaavio 5. Englannin ”välitason” spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät

## Käytetyt lyhenteet

AMA	Metropoolregio Amsterdam (NL)
CA	Combined Authority (UK)
DCLG	Department of Communities and Local Government (UK)
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
GBSLEP	Greater Birmingham and Solihull Local Enterprise Partnership (UK)
GLA	Greater London Authority (UK)
GMCA	Greater Manchester Combined Authority (UK)
GR	Göteborgsregionen (SE)
INKA	Innovatiiviset kaupungit
KMD	Kommunal og moderniseringsdepartementet (NO)
KOKO	Koheesio- ja kilpailukykyohjelma
LDF	Local Development Framework (UK)
LEP	Local Enterprise Partnership (UK)
MAA	Multi Area Agreement (UK)
MAL	Maankäyttö, asuminen ja liikenne
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (NL)
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
NPPF	National Planning Policy Framework (UK)
NZKG	Nordzeekanaalgebied (NL)
PARAS	Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta
PBL	Plan- och bygglag (SE)
Plusregio	Wet Gemeenschappelijke Regelingen Plus (NL)
PPPP	public-private-people partnership
RPB	Ruimtelijk Planbureau (NL)
RRAAM	Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer (NL)
RUP	Regional utvecklingsprogram (SE)
RUFS	Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (SE)
SA	Stadsregio Amsterdam (NL)
VAT	Valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteet
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen (NL)
WGR+	Wet Gemeenschappelijke Regelingen Plus (NL)
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening (NL)



# 1 Johdanto

Suomen maankäytön suunnittelujärjestelmä on viime vuosien arviointien mukaan pääpiirteissään toimiva, mutta sen kehittämiseen on myös nähty tarvetta. Yksi selkeistä kehittämistarpeista on kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelu, jota on pyritty mahdollistamaan esimerkiksi yhteisen yleiskaavan laadinnan ja kaupunkiseutujen maakuntakaavoituksen mahdollisuuksien kautta.

Kaupunkiseudut eivät kuitenkaan ole tarttuneet tähän tilaisuuteen. Kaupunkiseutujen suunnitteluyhteistyön ”kylmäkäynnistykseen” onkin ollut tarpeen käyttää mm. PARAS-lain mukaista suunnitteluvetoa. Alun epäselvyyden ja vastarinnankin jälkeen tämä vapaaehtoinen pakko on poikunut sekä uudenlaisia vapaamuotoisia suunnitelmia että uusia yhteistyön rakenteita. Toisaalta samaan aikaan on pyritty luomaan sopimus pohjaisia rakenteita kaupunkiseutujen yhteisen tahdon ja strategisten kehittämisenäkemyksien ja valtion investointipolitiikan yhteen nivomiseksi.

Tämän selvityksen tavoitteena on tarkastella eri maiden yleispiirteistä suunnittelua erityisesti kaupunkiseututasolla ja perehtyä kaupunkiseututason suunnittelun ohjaukseen, sekä valtion ja kaupunkiseutujen suhteeseen. Edelleen tavoitteena on hahmottaa keskeisiä välineitä, joilla kaupunkiseututasoista suunnittelua selvitykseen valituissa maissa tehdään. Selvitykseen valituissa maissa nähtiin lähtökohtaisesti tarpeeksi yhtäläisyyksiä ja toisaalta riittävästi eroavaisuuksia, jotta selvitykseen saataisiin riittävä kirjo mahdollisesti suomalaisiin olosuhteisiin jollain tavoin sovellettavissa olevia lainsäädännöllisiä näkökulmia sekä konkreettisiakin lähestymistapoja. Selvityksen kohteiksi valittiin Pohjoismaat (Islantia lukuun ottamatta), sekä Hollanti ja Englanti.

Tarkastelussa on käytetty yleisellä tasolla termejä spatiaalinen suunnittelu ja maankäytön suunnittelu, joilla kuvataan eri tyyppisiä suunnitteluotteita. Spatiaalinen suunnittelu viittaa tässä yleisesti suunnitteluun, jolla kestävän kehityksen pilareiden (sosiaalinen, taloudellinen, kulttuurinen, ekologinen) mukaisille strategioille ja politiikoille annetaan ”maantieteellisiä ilmaisuja” (vrt. CEMAT 1983). Tässä yhteydessä maankäytön suunnittelu, joka viittaa leimallisesti aluevaraustyyppiseen (usein lakisääteiseen) suunnitteluun, on osa spatiaalista suunnittelua.

Tarkastelussa on myös käytetty jaottelua lakisääteiseen/viralliseen ja vapaaehtoiseen/epäviralliseen suunnitteluun. Tämä jaottelu ei ole täysin poissulkeva, sillä joissain tapauksissa lailla säädetään mahdollisuudesta tietynlaiseen suunnitteluun. Tarkastelussa puhutaan vielä erikseen suunnitelmien sitovuudesta. Sitovuus liitetään yhtäältä lakisääteisyyden mukanaan tuomaan velvoittavuuteen, mikä perustuslaillisissa järjestelmissä on usein keskeisin suunnitelmien sitovuutta niin periaatteessa kuin käytännössäkin määrittävä tekijä. Toisaalta monentyyppisissä vapaaehtoisissa ja epävirallisissakin suunnitelmissa voi sitovuus muodostua esim. sopimuksellisuuden kautta, tai käytännössä poliittisen sitoutumisen kautta.

Eri suunnittelun ja hallinnon tasojen nimitykset on pyritty kääntämään johdonmukaisesti. Näin ollen paikallishallinnon tasosta puhutaan kuntana, tai paikallishallintona, milloin käsiteltävä yksikkö ei yksiselitteisesti tarkoita kunnan kaltaista toimijaa. Väliportaan suhteen nimitykset vaihtelevat maakohtaisesti: Ruotsissa väliportaan suunnittelua hoitaa joukko erilaisia institutionaalisia toimijoita, joista tarkastelussa käytetään yleiskäsitettä seutu. Norjassa ja Hollannissa väliportaan hallinnolla on historiallista jatkuvuutta, joten niihin viitataan termeillä maakunta ja provinssi. Tanskan uudesta välitasosta käytetään termejä hallintoalue tai lyhyesti alue. Englannissa ei ao. tasoa virallisesti ole, joten viittaukset seutuihin kohdistuvat joko aiempiin hallinnollisiin seutuihin, tai nykyisiin epämuodollisiin alueellisuuksiin. Kansallisesta tasosta käytetään ilmausta valtio, joskin tekstissä käytetään myös yleisilmausta maa.

Selvitys on tehty usean eri aineistotyyppin tuella. Työtä ovat ohjanneet tutkimuskysymysten tyyppiset teemoittelut, jotka toistuvat selvityksen otsikoinnissa: kaupunkiseutu suunnittelutasona, alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla sekä kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö. Yhteen vetävänä teemana on ollut keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla, jonka kautta on käsitelty eri ohjausvälineiden, toimenpiteiden ja tilanteiden vaikutuksia, mahdollisuuksia ja esteitä kaupunkiseutujen spatiaaliselle suunnittelulle. Tähän kysymykseen vastaaminen Suomen osalta on jätetty avoimeksi, mutta kahden viimeisen, yhteen vetävän luvun pohjalta voidaan hahmotella joitain ajatuksia siitä, mihin suuntiin voitaisiin edetä nykyohjauksen kehittämiseksi haluttuihin suuntiin.

Tutkimuskirjallisuudesta on etsitty erityisesti kaupunkiseutujen suunnittelukäytäntöjä esitteleviä ja arvioivia avaintekstejä. Tieteelliset artikkelit ovat osaltaan tarkentaneet tutkimuslähtöisiä näkemyksiä, ja tuoneet epävirallisia käytäntöjä esiin. Erilaiset selvitykset ovat antaneet konkreettista tietoa ja näkökulmia spatiaalisen suunnittelun järjestelmistä. Käytännön tietoa on saatu valtioiden, maakuntien, kaupunkiseutujen, kuntayhteenliittymien, kuntien ja erilaisten yhteistyöorganisaatioiden internet-sivustoilta ja näiden toimijoiden moninaisista dokumenteista sekä eri tasoista julkaisuista. Lopulta olemme keskustelleet vapaamuotoisesti kunkin maan tilannetta tuntevien informanttien kanssa.

Selvityksessä kuvataan ensin lyhyesti alueidenkäytön ohjauksen kehitys ja haasteet Suomessa (luku 2). Luvussa 3 verrataan lyhyesti tarkastelun eri maiden tilanteita kaupunkiseutujen suunnitteluun vaikuttavien tekijöiden suhteen. Luvuissa 4-8 käsitellään eri maat yksitellen, saman otsikoinnin mukaisesti kuin suomalaisia haasteita käsittelevässä luvussa. Luku 9 on eri haasteiden suhteen yhteen vetävä, ja luvussa 10 esitetään työn pohjalta syntyneitä ajatuksia, jotka ovat samalla temaattisia tiivistyksiä ja jatkotutkimustarpeita viitoittavia kysymyksiä.

## 2 Alueidenkäytön ohjauksen kehitys ja haasteet Suomessa

### Kaupunkiseutu suunnittelutasona

Suomalaiset kaupungit ovat seutuistuneet 1970-luvulta alkaen. 1990-luvulla kaupunkiseutujen maankäytön suunnittelun, kehittämisen ja hallinnan ongelmat nousivat keskeiseen rooliin suhteessa perinteiseen aluepolitiikkaan. Aluepolitiikka haki linjaansa mm. alueiden käytön ja alueellisen kehittämisen eriyttämisen kautta. Ympäristö- ja sisäministeriöt harjoittivat epämuodollista kaupunkipolitiikkaa suurilla kaupunkiseuduilla. Alkuun kaupunkipolitiikka kehittyi hallinnon sisäisenä retoriikkana ja poliittisena puheena, mutta myöhemmin kaupunkipoliittiset kysymykset tulivat konkreettisesti esiin mm. pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntalain (YTV-laki) ja kansallisen kaupunkipolitiikan valmistelun kautta.

Kaupunkiseutujen maankäytön kehittäminen on nostettu velvoittavaksi osaksi maankäytön suunnittelua uuden maankäyttö- ja rakennuslain (1999) myötä syntyneissä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (VAT). Maakuntakaavoitus on joissain tapauksissa toiminut kaupunkiseututasoisen suunnittelun pioneerina, joskin sen suhde kuntakaavoitukseen on ollut jännitteinen. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on huomioitu pääkaupunkiseudun erityisasema, ja ylikunnallisen suunnittelun työkaluksi on nähty kuntien yhteinen yleiskaava. Huolimatta lupaavasta alusta yhteisten yleiskaavojen laatiminen on jäänyt marginaaliseksi käytännöksi. Niitä on pidetty liian työläinä ja poliittisesti hankalina. Kaupunkiseutujen ristiriitojen ja kiistakysymysten ratkominen sitovan kaavan kautta on tuntunut vaikealta. Kaupunkiseutujen strategisen maankäytön suunnittelun käynnistämiseksi onkin 2000-luvun mittaan asettunut paineita useasta suunnasta.

Vuosituhanen alussa vahvistuivat erilaiset yhteistyön muodot, esim. suurten kaupunkien (nk. kuutoskaupunkien) epävirallinen yhteistyö ja alueellinen kehittämistyö ns. PPPP- eli julkis-yksityis-yhteisö -yhteistyömallilla (public-private-people). Seutuhallintokokeilu antoi osaltaan eväitä kaupunkiseudun kysymysten hallinnointiin. Ns. PARAS-laki määräsi kunnan tarkkuudella määritellyille 17 kaupunkiseudulle seudullisen suunnitteluvetoisuuden, jonka avulla kuntien piti osoittaa, miten seudullista yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) suhteen edistetään. Viime vuosina kaupunkiseutujen yhteistyön valtiojohtoiseen kehittämiseen kaavailtiin muutosta myös lakiin perustuvan yhteistyöselvitysmenettelyn kautta, mutta tämä muutos on jäänyt kuntasektorin muiden uudistusten jalkoihin.

Suomalaisessa kontekstissa kaupunkiseudun yhteisen suunnittelun ja lakiin perustuvan suunnittelujärjestelmän yhteensopivuus on ollut verrattain huono. Tämä selittää osaltaan epämuodollisten toimintatapojen kehittymistä. Myös kuntarakenne on ollut omiaan tekemään kaupunkiseututasoisesta maankäytön suunnitteluyhteistyöstä vaikeaa. Keskuskaupunkien ja kehyskuntien eriarvoinen asema ja kilpailu asukkaista ja yrityksistä yhdistettynä paikallisiin historiallisiin kysymyksiin ovat

luoneet monelle kaupunkiseudulle epäluottamuksen ja eripuran ilmapiiriin. Tästä huolimatta yhteistyön (pakotettukin) lisääntyminen on alkanut muuttaa kaupunkiseudun suunnittelua, vähintäänkin retoriikan tasolla, yhteisiä intressejä korostavaksi. Suurten kaupunkien johdolla ja viranomaisten painostuksen ansiosta (erityisesti PARAS-lain yhteistyövelvoite) kaupunkiseuduilla on alettu toteuttaa maankäytön, asumisen ja liikenteen strategista MAL-suunnittelua. Tämä on tapahtunut ensin epävirallisesti verkostoitumalla ja vakiinnuttamalla MAL-yhteistyö käytäntöihin ja sen jälkeen astetta virallisemmin rakennemalliyhteistyön kautta. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman (KOKO) myötä MAL-suunnitteluun kehittyi kansallinen verkosto ja rakennemallitöiden ympärille syntyneitä strategista pääomaa (sekä yhteistyön että sisältöjen kannalta) on pyritty kasvattamaan kaupunkiseutujen ja valtion välisten MAL-aiesopimusten kautta.

Epämuodollinen rakennemalliyhteistyö, joka tarjoaa mahdollisuuksia ylittää ja/tai sivuuttaa hallinnollisen yhteistyön ja formaalin suunnittelujärjestelmän karikkoja, on muodostunut houkuttelevaksi kaupunkiseudun strategisen maankäyttöyhteistyön välineeksi. Paras-hankkeeseen liittynyt kaupunkiseutujen suunnitteluvelvoite teki rakennemallityön entistä houkuttelevammaksi kunnille. Rakennemalleilla on voitu osoittaa seudullisen yhteistyön eteneminen, mutta niillä on myös pyritty aidosti vastaamaan maankäytön seudullisiin avainkysymyksiin. Rakennemallityön suurimmat kompastuskivet ovat olleet poliittinen legitimitetti kunnallisen demokratian näkökulmasta ja kuntatason toimijoiden sitouttaminen käytännön suunnitteluyhteistyöhön. Rakennemallien vieminen kuntien käytäntöihin on edelleen avoin kysymys, johon on pyritty vastaamaan erityisillä rakennemallisopimuksilla.

Vuosien 2011–2014 hallitusohjelma lähti sopimusperusteisen kaupunkipolitiikan kehittämisestä. Tämän puitteissa on tehty paitsi MAL-aiesopimuksia, myös kaupunkiseutujen kasvusoimuksia. Kasvusoimusten kaupunkiseudut ovat mukana myös Innovaatiiviset kaupunkiseudut (INKA) –innovaatio-ohjelmassa. Työ- ja elinkeinoministeriö on vastannut kaupunkipolitiikan kehittämisestä. Vuosille 2012–2015 laadittu kaupunkipoliittinen toimenpideohjelma raamittaa kaupunkiseutujen elinkeino- ja innovaatiopoliittisen kehittämisen suuntalinjoja ja kytkee ne myös strategisiin maankäyttökysymyksiin.

## **Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla**

Valtion rooli maankäytön (suunnittelun) ohjaajana on kahtalainen: yhtäältä maankäytön suunnittelun lakiperusta ohjaa kaavoitusjärjestelmää sekä maakunta- että kuntatasolla. Toisaalta valtio ohjaa kuntien toimintaedellytyksiä ja maankäytön suunnittelun puitteita mm. valtakunnallisen infrastruktuuripolitiikan, liikennepolitiikan, elinkeinopolitiikan, sosiaalipolitiikan, asuntopolitiikan ja kunnallistalouden ohjauksen kautta. Vaikka valtakunnallinen politiikka ohjaakin kunnan maankäyttöpolitiikkaa (maankäytön strategiat, maankäytön suunnittelu ja kaavoitus, maapolitiikka, rakentamisen ohjaus) monin tavoin, kunta voi määritellä maankäyttöään huomattavan vapaasti.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 1999) ohjaa maankäytön strategista suunnittelua, kaavoitusta ja rakentamista ja sen valvontaa. MRL luo lainsäädännölliset ”kovat” puitteet, muoto- ja sisältöraamit, joita maankäytön suunnittelussa on noudatettava. Laki määrittelee keskeiset tehtävät, mutta jättää toimijajoukon määrittelyn avoimeksi. Maankäyttö- ja rakennusasetus (MRA) ohjaa kaavoitusta, sen prosesseja ja rakentamista yksityiskohtaisemmin. Ympäristöministeriön ohjeet ja oppaat antavat yksityiskohtaisiakin tulkintoja ja suosituksia. Vaikkei niitä voida pitää sitovina, ne

edustavat lainsäätäjän, eli valtion, näkökulmaa. Tästä syystä ministeriön ohjeisiin voidaan nojata esim. kiistakysymyksissä.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) määrittelevät strategisia sisältöjä ja tavoitteita, jotka on otettava huomioon kaavoituksessa. Kuntien ja maakuntien liittojen on kuitenkin pääteltävä miten tavoitteet konkretisoidaan ja toteutetaan maakunta- ja kuntatasoilla. VATit myös ohjaavat valtion sektori- ja aluehallinnon maankäytön suunnitteluun liittyviä tehtäviä. VATtien sisältöjä tulee noudattaa proaktiivisesti: ne tulee ottaa huomioon ja niitä tulee edistää maankäytön suunnittelussa ja niiden vastaisista toimenpiteistä tulee pidättäytyä.

Valtiolla on useita instrumentteja, joiden avulla se voi turvata intressejään kaupunkiseuduilla. Ministeriö edistää, ohjaa ja valvoo maakuntakaavoitusta. Maakuntakaavojen vahvistamisenettely antaa mahdollisuuden (jota on viime vuosina myös käytetty) puuttua kaupunkiseutujen kehittämiskysymyksiin, mikäli kaavan tulkitaan joiltain osin olevan MRL:n tai VATtien vastainen. ELY-keskukset toimivat kaavoituksen ja alueidenkäytön kehityksen valvojina, eli valtion edunvalvojina suhteessa kuntiin. Viranomaisten roolia kaavoituksessa säädellään MRL:lla ja MRA:lla. Käytännössä ympäristöministeriö ja ELY-keskus ovat molemmat osallisia viranomaisia kaupunkiseutujen kysymyksiä käsittelevissä kaavaprosesseissa. Ne ovat vähintäänkin mukana neuvottelemassa kaavan sisällöistä, joten niiden näkemykset välittyvät kaavoitus-työhön ja päätöksentekoon. Maakuntakaavan kohdistaminen kaupunkiseututasolle antaa sekä kunnille että valtiolle mahdollisuuden käsitellä seudullisia kysymyksiä virallisen kaavajärjestelmän puitteissa. Monesti tämä maankäytön suunnittelun ”kova” ohjauskokonaisuus vastaa kuitenkin huonosti kaupunkiseudun kehittämiskysymyksiin, joissa korostuvat laajemmat, epäsuoraan ohjaukseen liittyvät maankäytön kysymykset. Näitä ovat esimerkiksi kuntien välinen yhteistyö infrastruktuurin- ja palveluntuotannon, yritysten ja asukkaiden seudullinen sijoittuminen ja poliittisten päätösten aikaansaaminen. Tämän vuoksi virallisen suunnittelujärjestelmän rinnalle on rakentunut ja rakennettu uudenlaisia toimintatapoja vastaamaan paremmin seutujen strategiaan haasteisiin.

Kaupunkiseutujen suurten infrastruktuurihankkeiden tukitoimilla, kuten valtion osarahoitus ja sopimuskäytännöt, on merkittävä rooli kaupunkiseutujen kehityksen ohjaamisessa. Helsingin seudulla sopimuskäytännöllä on pitkä historia. Sopimus-pohjainen rahoitusyhteistyö tarjoaa esimerkiksi mahdollisuuksia neuvotella investointien yhdyskuntarakenteellisten hyötyjen jakautumisesta seudullisesti. Joukkoliikenneinvestoinnit, joilla kehitetään kaupunkiseutujen liikkumisen infrastruktuuria, saattavat muodostua olennaiseksi yhdyskuntarakenteen ohjausmekanismiksi myös keskisuurilla kaupunkiseuduilla.

Kaupunkiseutujen kilpailukyvyn ylläpito ja kehittäminen ovat tärkeitä kaupunkiseututasoisia kysymyksiä, joihin maankäytön suunnittelun ohjausmekanismien kautta ei kuitenkaan suoranaisesti voida puuttua. Tähän haasteeseen pyrki osaltaan vastaamaan laki kaupunkiseutujen yhteistyön selvitysmenettelystä (Laki selvitysmenettelystä yhteistyön edistämiseksi eräillä kaupunkiseuduilla, 2010). Lakia ei kuitenkaan ole sovellettu.

Tällä hetkellä ajankohtaisimmat seudullisen kehityksen ohjausvälineet ovat MAL-aiesopimukset, joita on laadittu neljän suurimman kaupunkiseudun kuntien ja valtion välille. Niissä määritellään tavoitteet ja toimenpiteet maankäytön, asumisen ja liikenteen integroidulle kehittämiselle kaupunkiseuduilla. Sekä valtio että kunnat sitoutuvat periaatteessa sekä rahoittamaan että toteuttamaan seudullisesti keskeisiksi sovittuja toimenpiteitä. Asuntopolitiikka ja sen ohjelmallistaminen on ollut aiesopimuksissa keskeisenä kysymyksenä. Myös kaupunkiseutujen kasvusopimukset ovat samankaltaisia instrumentteja, mutta niiden suhde maankäytön suunnitteluun on ohuempi.

## Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö

Kaupunkiseutujen maankäytön suunnittelun yhteistyö on kehittynyt eri kaupunkiseuduilla eri tavoin. Seutusuunnittelu kehittyi alun perin käsittelemään kaupunkialueiden ja ympäröivän maaseudun välistä suhdetta. Sitten seutukaavoitus ja maakuntakaavoitus ovat korostaneet alueellista lähestymistapaa, joskin kaupunkiseutujen problematiikka on painottunut esimerkiksi maakuntakaavoituksessa. Kaupunkiseutu kokonaisuena yhteistyöalueena vahvistui erityisesti MRL:n myötä.

Kuntien välinen kilpailu verotuloista on ollut keskeinen seudullista yhteistyötä hiertävä tekijä. Kuntien infrastruktuurin- ja palveluntuotannon paineet yhdessä verotusoikeuden kanssa ovat johtaneet asukkaiden ja yritysten (veronmaksajien) houkutteluun ennen muuta oman kunnan alueelle. Tämä on johtanut samalla kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Yhtäältä uloimmat reunuskunnat ovat houkuttelleet hyvätulaisia asukkaita tarjoamalla edullisempaa ja laadukkaampaa asumista, toisaalta keskuskaupungit ja niitä ympäröivät kehyskunnat ovat kilpailleet kaupan suuryksiköiden ja yritysten sijoittumisesta. Pyrkimys talouden hoitamiseen näillä keinoin on johtanut tehottomaan infrastruktuuri- ja palveluverkoston kehittämiseen, minkä ansiosta pidemmän aikavälin talousnäkyvät ovat pikemminkin kiristyneet. Seudullisten kilpailuasetelmien muuttuessa kestävämmät rakenteelliset ratkaisut entisestään heikentävät mahdollisuuksia lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Kaupunkiseuduilla on kuitenkin huomattu rakenteellisten ongelmien ennen pitkää koskettavan koko seudun kehitystä, jolloin (osin valtion patistamana) maankäytön yhteistyölle on löytynyt yhteistä tahtoa. Koska sen paremmin yhteinen yleiskaavoitus kuin maakuntakaavoitukseen ei ole osoittautunut toimivaksi kaupunkiseututasolla yhteistyömuodoksi, on maankäytön suunnitteluyhteistyö kaupunkiseututasolla tapahtunut epävirallisten instrumenttien (maankäytön kehityskuvat, ”master planit”, rakennemallit) kautta. Näiden keskeisinä ongelmina on kuitenkin pidetty yhtäältä prosessien epäselvyyttä ja läpinäkyvyyttä, toisaalta suunnitteluprosessien legitimitettiin myös kunnallisen demokratian näkökulmasta, koska selkeää kaupunkiseututasoista poliittista toimijaa ei ole. Päätöksenteko lopputuloksesta voidaan antaa kunnille, mutta tällöin on mahdollista, että seudullista yhteisymmärrystä ei kuntatasolla enää tunnisteta. 2000-luvun seutukokeilussa pyrittiin luomaan mahdollisuuksia ja muotoja myös kaupunkiseututasoiselle hallinnolle, joka voisi käyttää sille delegoitua toimintavaltaa ja samalla olla näin sekä seudullisesti toimintakykyinen että legitiimi organisoitumisen muoto. Poliittisen legitimitetin saavuttaminen jäi kokeiluissa kuitenkin heikoksi.

Kaupunkiseudut ovat kuitenkin jatkaneet vapaamuotoista yhteistyötään monien eri instrumenttien avulla. MAL-yhteistyö on tiivistynyt, vaikka se onkin kaupunkiseutujen sisällä monesti edelleen hallinnollisesti ”repaleista”. MAL-aiesopimukset ovat kuitenkin nostaneet MAL-työn profiilia. Valtio on tähdännyt seudullisten kokonaisuuksien aikaansaamiseen kuntarakenteiden uudistuksia ja vapaaehtoisia kuntaliitoksia tukemalla. Näiden myötä seudullisista ongelmista on joillain kaupunkiseuduilla tullut kunnan sisäisiä kysymyksiä. Myös seudullisessa yhteistyössä on tapahtunut edistymistä. Seudullisesti on pystytty esimerkiksi sopimaan rakennusjärjestysten harmonisoinnista ja maankäytön suunnittelun virkamiesyhteistyöstä. Seudulliset kehittämissyhtiöt ovat paikoin tuoneet aktiivisuutensa kautta uutta elinkeinopoliittista näkemystä seudulliseen maankäytön yhteistyöhön. Avoimena on kuitenkin edelleen kysymyksiä poliittisen tarkoituksenmukaisuuden ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen painopisteiden sopivuudesta toisiinsa. Myös keskuskaupunkien ja kehyskuntien suhteet ovat edelleen jännitteiset.

### 3 Maakohtaisen tarkastelun lähtökohdat

Tarkasteluun valikoitui viisi eri valtiota niiden ominaisuuksien ja suunnittelujärjestelmien perusteella. Yhtäältä pohjoismaisella vertailulla on pitkät perinteet, ja tässä mielessä Ruotsin, Norjan ja Tanskan ottaminen tarkasteluun oli luontevaa. Näissä maissa on myös kuntarakennekeskustelu ja siihen liittyvä muutospolitiikka ollut ajankohtainen jo pitkään. Tarkastelu antaa näin osviittaa kuntarakenteen ja suunnittelujärjestelmän sekä kaupunkiseutujen suunnittelutarpeiden välisistä suhteista. Toisaalta Hollantia on pidetty spatiaalisen suunnittelun mallimaana, josta on haettu erilaisia ideoita myös suomalaiseen suunnittelukeskusteluun. Englantilainen spatiaalinen suunnittelu on puolestaan ollut tiettyssä mielessä suunnittelun esikuva pidemmällä aikavälillä, ja johtuen hyvin erilaisista poliittisesta ja hallinnollisesta järjestelmästä on suunnittelujärjestelmässä totuttu näkemään erilaisia täyskäännöksiä ja nopeita painopisteiden vaihtoja reunalta toiselle. Tällaiset muutokset antavat mahdollisuuden nähdä järjestelmissä piilevät joustot ja potentiaalit. Viimeaikainen englantilaisen suunnittelujärjestelmän suuntaus pois seudullisuudesta nostaa hyvin esiin kysymyksen kaupunkiseutujen tilanteesta.

Tarkastelun maat ovat hieman eri vaiheissa kaupungistumiskehitystä, osin maantieteellisten erilaisuuksien takia, osin kaupungistumisen erilaisen historian takia. Kaupungistumisen edetessä ja yhdyskuntien laajetessa muodostuu hallinnollisesti pirstoutuneita kaupunkiseutuja, joissa maankäytön suunnittelu yhteistyön merkitys korostuu. Englannissa ja Hollannissa, suurten kaupunkiseutujen rinnalla on iso joukko keskisuuria kaupunkiseutuja. Ruotsin väestö on voimakkaasti keskittynyt kolmelle suurimmalle kaupunkiseudulle, ja Tukholman seudun suhteellinen osuus kehityksestä on kasvanut. Norjassa ja Tanskassa on suurten kaupunkiseutujen suhteellinen väestöosuus hieman pienempi kuin Ruotsissa, mutta väestö on myös varsin keskittynyt näille seuduille.

Ruotsin kunnat saavat tuloistaan n. 75 % verotuloina. Osa kunnallisveron tuotosta osoitetaan maakunnallisen tason hallintoon. Myös Norjassa ja Tanskassa kuntien tuloista suurin osa tulee oman verotuksen kautta. Hollannissa ja Englannissa valtio kerää tuloverot ja näin kuntien suurin rahoituslähde on peräisin valtiolta (OECD 2014). Kuntaverotuksessa on käytössä erilaisia tasausjärjestelmiä, joita ei tässä yhteydessä kuitenkaan ole ollut mahdollista käsitellä. Kaupunkiseututasoisen suunnittelun rahoitus puolestaan perustuu valtaosin vapaaehtoiisiin järjestelyihin, joissa kuntien sopimus pohjaisesti yhteenliittymille osoittama rahoitus on keskeisessä roolissa. Eri maiden lainsäädännöt antavat tähän erilaisia mahdollisuuksia. Lisäksi valtion erilaiset ohjelmajohdaimet ja muut rahoitusinstrumentit antavat mahdollisuuksia sekä kaupunkiseutuyhteistyön resursoinnille että luovat puitteita yhteistyön rahoittamiselle eri kanavia pitkin. Lisäksi yksittäisillä kaupunkiseuduilla on mm. käytetty maksuja (esim. ruuhkamaksut) kaupunkiseutuyhteistyön rahoituksen vahvistamiseen, ja nämä liittyvät vähintäänkin epäsuorasti suunnitteluyhteistyön taloudelliseen raamitukseen.

Kuntarakenteet ovat kohdemaissa varsin erilaiset ja samalla myös lähtökohdat kaupunkiseututasoiselle suunnitteluyhteistyölle. Kunnan keskikoko on tarkastelun maissa, Norjaa lukuun ottamatta, selvästi suurempi kuin Suomessa (Ruotsin 33 000:n ja Englannin 130 000:n asukkaan välillä). Kuntarakennetta voidaan tällä hetkellä luonnehtia ”stabiiliksi” Englannissa, Hollannissa ja Ruotsissa. Norjassa reformia suunnitellaan. Tanskassa eletään edelleen kuntareformin jälkeistä ”sisäänajoaikaa”. Kuntarakenne on aina paitsi kulloisenkin hallinnon luoma, myös historiallisen kehityksen tulos.

Erityisesti Englannissa paikallishallinnon muodot ja rakenteet ovat sekoitus vuosisataisia perinteitä, viimeisten n. 150 vuoden teollisen yhteiskunnan hallinnan kehittämistä, sekä viimeisten 30 vuoden rationaalisten reformien tuloksia. Silmiinpistävää on, että Englannissa paikallishallinnon rakenteet eivät muodosta yhtä johdonmukaista järjestelmää, vaan uudistusten tuloksena on kirjava joukko eri aikakausilta periytyviä hallinnon territoriaalisia muotoja. Tätä historiallista monimuotoisuutta täydentää se, että uusinkin kehitys rakentuu näiden rakenteiden päälle: kaupunkiseutujen yhteistyötä ja paikallista kehittämistä tehdään uusien, alueiden itsensä päättämien ja osittain päällekkäisten yhteistoiminta-alueiden puitteissa. Englannin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä on myös aina ollut poliittisten kiistojen kohde. Monimutkaista ja vaikeasti ymmärrettävää järjestelmää on kautta aikojen pyritty virtaviivaistamaan ja yksinkertaistamaan. Järjestelmän sekavuutta selittävät myös sen muutokset poliittisen painopisteen vaihtelun myötä: vallanvaihdosten myötä myös suunnittelujärjestelmää ja sen sisältöjä on muovattu vuorottain sosiaalidemokraattisen ja talousliberaalin yhteiskuntajärjestelmän suuntaan hyvinkin nopealla aikataululla.

Hollannin kuntasektorin perinteet juontavat aina tuhannen vuoden taa. Pitkät yhteistyön ja sopimisen perinteet ovat helpottaneet kuntarakenteen uudistumista: kuntien määrä on laskenut vapaaehtoisin liitoksin parissa vuosikymmenessä 700:sta nykyiseen n. 440:een. Hollannissa kunta on – huolimatta huomattavasta itsenäisyydestään ja vaikutusvallastaan – enemmän valtion ohjauksessa kuin Pohjoismaiset vastinparinsa, kahdesta syystä. Ensinnä, sillä ei ole omaa tuloverotusoikeutta, joten valtio vastaa suurelta osin kunnallistalouden tasapainosta. Toiseksi, pormestari on kuninkaan nimittämä ja näin ollen myös valtion edustaja kunnan johdossa. Tästä seuraa samalla se, että kunnanvaltuusto ei voi yksin erottaa pormestaria. Toisaalta hollantilainen hallintokulttuuri antaa kunnille valtaa, sillä konsensushakuisessa ilmapiirissä myös esim. talouskehityksen tuomalla vaikutusvallalla on merkitystä neuvottelutilanteissa. Hollantilaiset kaupunkiseudut voivat ja asettuvatkin halutesaan valtion politiikkoja vastaan.

Pohjoismaiden kuntarakenteen tilanne on varsin yhdenmukainen, joskin voidaan sanoa, että eri maissa ollaan samankaltaisen kehityksen eri vaiheissa. Tanskassa vuoden 2007 kuntauudistus teki hetkeksi lopun kuntaliitoskeskustelusta pudottaessaan kuntien määrän liki kolmesta sadasta alle sataan. Norjassa kuntien määrä on väkilukuun nähden suurin tarkastelluista maista ja kuntien itsenäisyydestä pidetään paikallisesti kiinni. Valtiotasolla on kuitenkin valmisteilla laki tanskalaistyyppisestä reformista, jossa kuntien kokonaismääräksi muodostuisi noin 100. Vuonna 2014 Norjan kunnat veloitettiin valmistelevaan reformia, yhdistymisneuvottelut tulisi käydä vuoden 2016 loppuun mennessä, ja uudet kunnat aloittaisivat toimintansa viimeistään vuoden 2020 alusta. Ruotsissa puolestaan verrattain iso reformi tehtiin jo 1960- ja -70-luvuilla, minkä seurauksena kuntien määrä on, toisin kuin muissa Pohjoismaissa, ollut hienoisessa nousussa viime vuosikymmeninä. Paineita muutoksiin Ruotsissa on kuitenkin kahdella taholla: valtion näkökulmasta kaupunkiseutujen asuntopoliittinen ohjaus hyötyisi yhdistymisistä, ja kuntien näkökulmasta yhtäältä on yhdistymishalukkuutta erityisesti harvaanasutuilla seuduilla, mutta toisaalta myös halukkuutta muodostaa uusia kuntia erityisesti kaupunkiseutujen sisällä.



Pohjoismaisissa suunnittelujärjestelmissä on paljon yhteneväisyyksiä. Historiallisesti kaikissa on ollut kolme suunnittelun tasoa (valtio, maakunta/lääni ja kunta). Toisaalta ruotsalaisessa järjestelmässä väliporras (seutu/lääni) on ollut suhteellisen heikko ja viimeaikainen kehitys on johtanut samaan, jopa kärkevämpään tilanteeseen Tanskassa.

Kaupunkiseutujen puuttuminen kaikkien tarkastelun maiden suunnittelujärjestelmistä käytännössä kokonaan on merkinnyt sitä, että kaupunkiseututasoiset kysymykset on käsitelty joko kaupunkiseuduista nousevan vapaaehtoisen yhteistyön puitteissa, tai osana väliportaan suunnittelua. Norjassa maakuntatason merkitys kaupunkiseutujen suunnittelussa on ollut suhteellisesti vahvin. Vastaavasti vapaaehtoiset yhteistyömuodot ovat korostuneet Hollannissa ja Englannissa.

Seuraavissa luvuissa kohdemaiden suunnittelujärjestelmiä ja -välineistöä tarkastellaan lähemmin maa kerrallaan erityisesti kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta. Kaupunkiseututasoisen spatiaalisen suunnittelun keskeiset elementit on esitetty maittain myös kaaviona, joka sisältää näkemyksen kaupunkiseututasoisen asemoitumisesta suunnittelujärjestelmään ja muuhun alueiden käytön ja kehittämisen spatiaaliluonteiseen ohjaukseen. Kaaviossa tunnistetaan keskeiset suunnitteluinstrumentit sekä toimijat, ja pyritään hahmottamaan epävirallisten toimintamuotojen ja työkalujen suhdetta alueiden käytön suunnittelujärjestelmään. Kaavio on yksinkertaistus, siihen ei ole sisällytetty kaikkia toimijoita eikä eri käytäntöjä yksityiskohtaisesti. "Kaupunkiseutuyhteistyö" kuvaa sekä epävirallisia käytäntöjä että virallisen suunnittelujärjestelmän puitteissa tapahtuvaa yhteistyötä, ja on näin kaavion tasolla yhteistyön "musta laatikko", jota tekstissä avataan erityisesti spatiaalisen suunnittelun yhteistyön kannalta. Kaupunkiseutujen yhteistyö sinänsä on ollut ja on lukuisten tutkimusten ja selvitysten kohde, joten tarkempia näkemyksiä on helppo löytää kirjallisuudesta.

#### Maankäyttö- ja rakennuslaki

Violetin sävyillä kuvataan lainsäädäntöä, joka vaikuttaa keskeisesti spatiaaliseen suunnitteluun kaupunkiseutu-tasolla. Myös politiikka- ja muu ohjaus (ohjeistukset, tavoitteet yms.) on esitetty tällä värillä, mutta mustalla tekstillä.

#### Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

#### Maakunnan liitto

Tässä selvityksessä on havaittu joitain keskeisiä instituutioita, jotka olennaisesti määrittelevät kaupunkiseututasoisen suunnittelua. Nämä on kuvattu keltaisella värillä.

#### Yhteinen yleiskaava

Suunnitteluvälineet tai välineistö, joka olennaisesti vaikuttaa spatiaaliseen suunnitteluun kaupunkiseututasolla, on jaoteltu "virallisiin" (punainen) ja "epävirallisiin" (vaaleansininen).

#### MAL-aiesopimus

#### Kaupunkiseutuyhteistyö

Kaupunkiseutuyhteistyötä spatiaalisessa suunnittelussa on paikannettu vihreällä värillä. Tämä kuvaa erilaisia yhteistyökäytäntöjä, sekä virallisia että epävirallisia, karkeasti niputtaen.

Kuva 1. Maakohtaisten kaavioiden merkkien selitys.

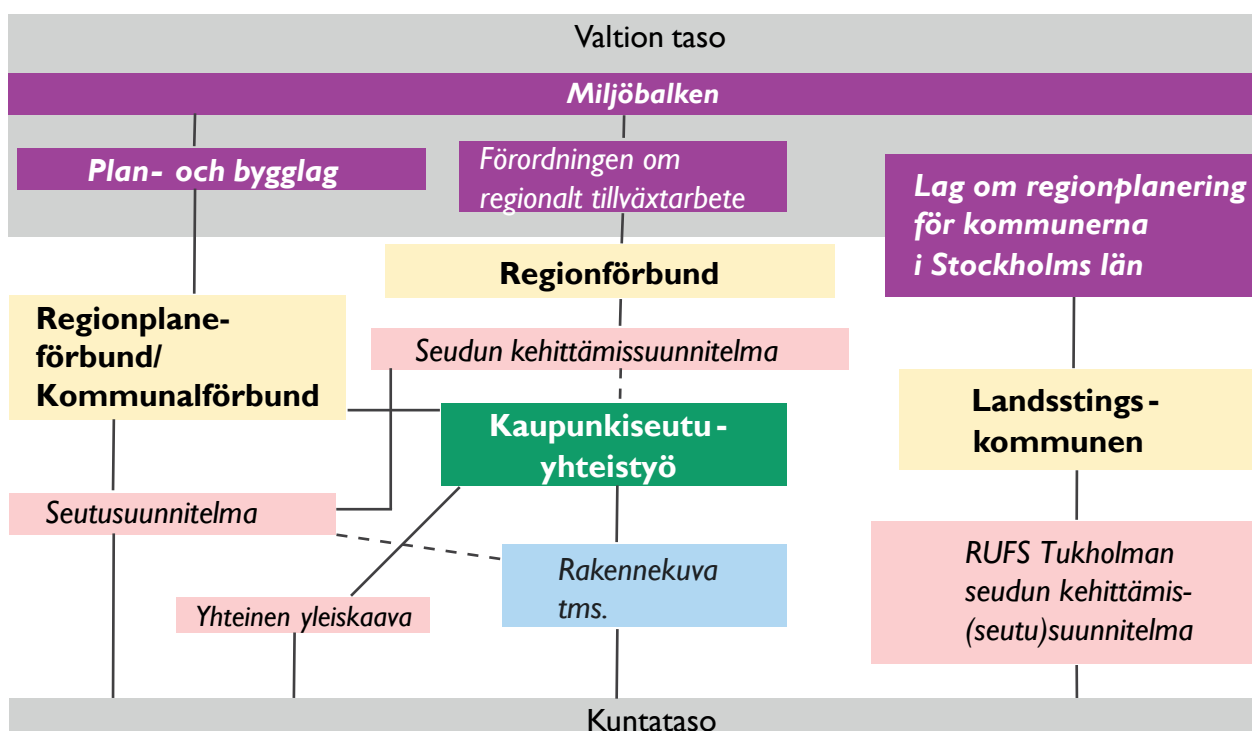
## 4 Ruotsi

Ruotsin julkishallinto koostuu valtion keskushallinnosta, maakärjäkunnista (landsting) ja kunnista. Maakärjä-, kunta- ja valtiopäivävaalit järjestetään neljän vuoden välein. Kunnat vastaavat maankäytön suunnittelun toimeenpanosta. Kunnan alueidenkäytön linjausten pääpiirteet määritellään pakollisessa strategisessa yleiskaavassa (översiktsplan). Yleiskaava ei kuitenkaan ole juridisesti sitova.

Ruotsissa laaditaan seututasoisia suunnitelmia eri yhteistyötahojen toimesta joko seudullisen kasvutoimenpideasetuksen (2007) mukaisina seudun kehittämissuunnitelmina (regional utvecklingsprogram, RUP) ja/tai suunnittelu- ja rakennuslain (Plan- och bygglag, PBL, 2010) mukaisina seutusuunnitelmina (regionplan). Suunnittelutaho voi olla läänin maakärjäkunta (landsting), kuntayhtymä (kommunalförbund), tai kuntien muodostama seutusuunnitteluliitto (regionplaneförbund). Seudun kehittämissuunnitelmia tehdään yhteistyössä alueen kuntien, maakärjäkunnan, elinkeinoelämän, yhteisöjen ja valtion virastojen kanssa. Tukholmassa läänin kuntien maakärjäkunta vastaa seudun maankäytön suunnittelusta ja Göteborgissa kuntayhtymä. Muilla seuduilla on sekä virallista että epävirallista seudullista spatiaalista suunnittelu- ja kehittämis-yhteistyötä. Seututason kehittämis- ja seutusuunnitelmat eivät ole juridisesti sitovia.

Ruotsin ympäristöministeriö ei tuota lakisääteisiä suunnitteluohjeita, mutta se valvoo kuntien maankäytön suunnittelua lääninhallituksen (länsstyrelsen) kautta. Ympäristöministeriö asettaa lähtökohdat kuntien suunnitteluprosesseille. Se voi myöntää tukea tietyn tyyppiselle asunto- tai infrastruktuurin rakentamiselle, mutta se ei voi muuten määrätä maankäytön suunnittelun tavoitteita.

Ympäristösäännös (Miljöbalk), jossa linjataan mm. valtakunnallisesti arvokkaat maa- ja vesialueet, toimii Ruotsin maankäytön lainsäädännön kattona. Suunnittelu- ja rakennuslaki (Plan- och bygglag) ohjaa läänien ja kuntien alueidenkäytön suunnittelua. Kunnallislaki (1991) ohjaa maakärjäkuntien toimintaa.



Kaavio I: Ruotsin "välitason" spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät.

## Kaupunkiseutu suunnittelutasona

Ruotsissa kaupungistuminen ja kaupunkien seutuistuminen on alkanut hieman aiemmin kuin Suomessa. Seudullinen suunnittelu alkoi jo 1940-luvulla, mutta 1970-luvun kuntauudistusten myötä keskuskaupungit laajenivat käsittämään toiminnallisen alueensa. Näin seudullista suunnittelua ei ole nähty keskeiseksi muualla kuin suurimmilla kaupunkiseuduilla, jotka edelleen koostuivat useista kunnista (Blücher ym. 2003). Maakäräjäkunnat ovat hoitaneet sektorikohtaisia velvoitteitaan eikä spatiaalista seudun kehittämissuunnittelua ole virallisesti käynnistetty muualla kuin Tukholman ja Göteborgin seuduilla. Seutusuunnitelma instrumenttina on kuitenkin ollut maankäyttö- ja rakennuslaissa koko ajan mukana.

*Pääkaupunkiseudun maankäytön suunnittelu:* Tukholman seudun erityiskysymyksiä on pyritty käsittelemään lakisääteisellä seutusuunnittelulla jo 1980-luvulta alkaen. Tukholman alueen seutusuunnittelu tapahtuu maakäräjäkunnan johdolla ja laki (Lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län, 1987) velvoittaa huolehtimaan seudullisista kysymyksistä jotka on suunnittelu- ja rakennuslaissa määritelty seutusuunnittelun tehtäviksi. Tämän toteuttamiseksi maakäräjäkunta voi laatia seutusuunnitelman tai -suunnitelmia. Tähän mennessä on laadittu kaksi koko Tukholman seudun kattavaa suunnitelmaa. Vuonna 2010 lakia täydennettiin siten, että valtio voi halutessaan määritellä asioita joita seudullisessa suunnittelussa tulee tarkastella (2010:910).

- Tukholman läänin maakäräjäkunta aloitti vuonna 2006 kolmannen Tukholman seutusuunnitelman (RUFs 2010 - Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen) laatimisen kuntien, valtion viranomaisten, elinkeinoelämän, yhteisöjen ja kansalaisten kanssa. Suunnitelma hyväksyttiin vuonna 2010. Tukholman seutu-

suunnitelma sisältää maankäyttöön, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin aiheisiin liittyviä tavoitteita. RUFSS pyrkii olemaan alueen eri sektoreiden kehityssuunnitelmien kattosuunnitelma, joka kokoa alueen hajanaista kehittämistä yhteen. Tukholman seutusuunnitelman onkin nähty palvelevan sekä maankäytön suunnittelun että seudullisen kehittämissuunnittelun tarpeita. Sen laadinnan motiiveista tärkeimpänä on kuitenkin pidetty kuntien välisen yhteistyön edistämistä, toisena motiivina on ollut sisällöllisten kysymysten seutunäkökulman tuominen keskusteluun (vrt Fiskaa 2011).

Muiden kaupunkiseutujen osalta kaupunkiseututasoinen maankäytön suunnittelu perustuu vapaaehtoiseen seutuyhteistyöhön, joka ainoastaan Göteborgin seudulla on järjestäytynyt lainmukaiseksi seutuorganisaatioksi.

## **Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla**

Politiikkaohjauksesta ja teknisluonteisesta ohjauksesta vastaa pääosin valtion alaisuudessa toimiva asunto-, rakennus ja suunnitteluvirasto (Boverket), joka vaikuttaa ohjeillaan yleispiirteiseen ja yksityiskohtaiseenkin suunnitteluun, vaikka se ei sinänsä velvoita kuntia tai alueita mihinkään (Fiskaa 2011, 145). Myös valtion elinkeinojen kehittämistyöstä vastaava Kehittämismvirasto (Tillväxtverket) osallistuu seudullisen kehittämissuunnittelun ohjaukseen ja on näin epäsuorasti vaikuttamassa myös seututason spatiaaliseen suunnitteluun.

*Valtion intressit (riksintressen):* valtakunnallisesti arvokkaat maa- ja vesialueet on määritelty ympäristösäännöksessä (miljöbalken) sekä yleisellä tasolla (mm. suojeltavat maisematyypit, biotoopit yms) että aluekohtaisesti (nimetyt alueet, joilla on maankäytöllisiä rajoituksia tai huomioonotettavia valtakunnallisia arvoja ja ominaisuuksia). Lääninhallitus (länsstyrelsen) valvoo näiden noudattamista lääneissä ja kunnissa (Fiskaa 2011).

*Seutusuunnittelu (regionplanering):* Ruotsin hallitus voi määrätä seututasoisen suunnittelutahon (regionplaneorgan) tietyksi ajanjaksoksi tai toistaiseksi jatkuvalla periaatteella, jos valtio, maakäräjäkunta tai kunnat tätä ehdottavat, jos kuntien välinen yhteistyö ei toimi ja kunnat eivät vastusta tätä. Seudun suunnittelutahon tehtävinä ovat ylikunnalliseen maankäyttöön ja vesialueisiin liittyvät asiat ja yleispiirteisen maankäytön suunnittelun koordinointi kahden tai useamman kunnan välillä, jos tälle on tarvetta. Seudun suunnitelmista tulee tiedottaa jatkuvasti asianomaisille kunnille ja valtion virastoille. (Svensk Plan- och bygglag 2010:900, 7 kap.). Seutusuunnitelma (regionplan) voidaan tehdä koko seudulle tai osalle seutua. Seutusuunnitelma ohjaa kyseisten kuntien yleiskaavojen, asemakaavojen ja aluepäätösten suunnittelua. Lisäksi se ohjaa seudun maa- ja vesialueiden suunnittelua ja rakentamista, mikäli näillä on seudullista merkitystä (Lag 2011:335).

- Göteborgin seudun kuntayhtymä (Göteborgsregionen, GR) on laatinut kaupunkiseudulle yhdistetyn seutusuunnitelman ja alueellisen kehittämissuunnitelman (Västra Götaland 2020 - regional utvecklingsplan), joka on kuitenkin enemmän elinkeinostrategia kuin maankäyttöä ohjaava suunnitelma. Lisäksi, vaikka sen kattama alue on tulkittavissa kaupunkiseuduksi, kyseessä on yhtä lailla maakunnallinen kuin kaupunkiseutukohtainen seutusuunnitelma.

*Seutujen kehittämissuunnittelu (regional utvecklingsplanering):* seudullinen yhteistyö on keskittynyt seutujen kehittämissuunnitteluun (RUP). Yhteys maankäytön suunnittelun ja kehittämissuunnittelun välillä on heikko, mutta tätä yhteyttä pyritään vahvistamaan yhtäältä tuomalla kehittämissuunnitteluun sisällöllinen spatiaalinen dimensio, toisaalta kehittämällä alue- ja kuntaviranomaisten yhteistyötä mm. koulutuksella, luomalla seudullisia foorumeja keskustelua varten, sekä korostamalla vastuullisen kehittämisviranomaisen roolia valtakunnallisten ja seudullisten tavoitteiden välittämisessä kunnille.

Seutusuunnittelun tulisi ohjata kuntakaavoitusta, mutta sen vaikutusta kuntasuunnitteluun laajemmin ei ole selkeästi määritelty (Riksrevision 2013). On myös epäselvää, millä tavoin seutusuunnittelun tulisi tukea kuntien välistä yhteistyötä, ja onko seutusuunnittelulla maankäytön suunnittelua koordinoivaa vaikutusta seudun tasolla, sekä seudun ja paikallistason välillä (SOU 2013). Seutusuunnitelma tarjoaa mahdollisuuksia tarttua yhteistyöhön kuntien yhdessä tekemien selvitysten pohjalta, mutta johtuen suosituksenomaisesta luonteesta sen ohjausvaikutus on riippuvainen kuntien yhteisymmärryksen kehittymisestä. Nykymuodossaan seudullinen suunnittelutaho ja seutusuunnitelma eivät kykene raamittamaan kuntien suunnittelua eivätkä näin ehdollistamaan kunnallista suunnittelumonopolia (SOU 2013). Kuntien vaalittu suunnittelumonopoli vaikeuttaa yhteistyön kehittämistä ja ehdollistaa näin seudullisen suunnittelun kehittymistä. Tästä johtuen myös seudullisesti tärkeät kehittämishankkeet (esim. kauppakeskukset) käsitellään yksittäisten kuntien sisällä.

Ruotsalainen aluepolitiikka ja osin aiemman kaavallisen ohjauksen (mm. aiemat 1950–1970 -lukujen seutukaavat) aikaansaama yhdyskuntarakenne ovat viime vuosikymmenet suosineet saavutettavuuden ja liikkuvuuden kautta tapahtuvaa seutustumista pikemmin kuin hallinnollisen yhteistyön kehittämistä. Läänit ja maakärjäkunnat ovat olleet sektorisuunnittelun toimijoita, joilta on puuttunut vahva asema ja mandaatti integroivaan suunnitteluun. Seudullisen suunnittelun (lähinnä siis kehittämissuunnittelun) ja kunnallisen yleispiirteisen (översiktsplan) suunnittelun lähentämiseen onkin paineita sekä valtion että kuntien taholta. Maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kuntia huomioimaan kaikki relevantit valtiolliset ja seudulliset tavoitteet, suunnitelmat ja ohjelmat (Svensk Plan- och bygglag 2010).

Valtion johdolla on Ruotsissa kuitenkin jossain määrin alettu edistää kaupunkiseutujen kehittämistä. Kansallinen kaupunkipolitiikka on ollut jo vuosia keskustelun alla – monet toimijat toivovat kirjattua kaupunkipolitiikkaa - mutta valtiotasoinen prosessi on vasta kypsymisvaiheessa (vrt Boverket 2013). Toisaalta valtion mielenkiinto on kohdistunut kestävään kaupunkikehitykseen: Kestävän kaupunkikehityksen platformi (Plattform för hållbar stadsutveckling) on perustettu vuonna 2014 Boverketin ja useiden ministeriöiden yhteistyössä. Sektorirajojen ylittämiseen ja integroivaan kaupunkikehittämiseen perustuva platformityöskentely on alkanut viranomaisten välisenä koordinoitintyönä.

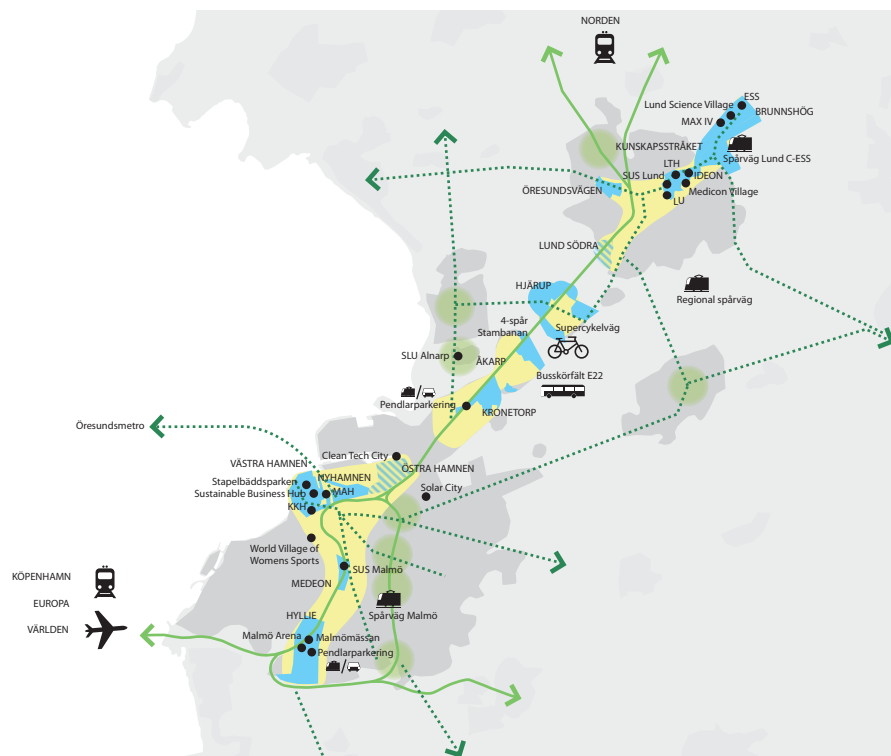
Goteborgin, Tukholman ja Malmön seuduille on laadittu valtion (trafikverket) ja alueen kuntien sekä seutuhallinnon kesken infrastruktuurisopimukset (storstadspaket), joissa sovitaan alueen yhteisistä kehittämislinjoista ja sen perusteella infrastruktuuripanostusten sijoittumisesta seuduille.

## Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö

Kaupunkiseuduilla on tehty epävirallista suunnitteluyhteistyötä jo 1940-luvulta asti. Keskeisin kuntien välisen yhteistyön muoto on kuntayhtymä, joka voi käsitellä mitä hyvänsä kunnalliseen itsehallintoon kuuluvia asioita. Se on lainsäädännöllisesti

riippumaton jäsenkunnistaan. Yhteinen komitea (gemensam nämnd) voi hoitaa yhtä laajaa kirjoa asioita, mutta se on osa jäsenkuntiensa poliittista organisaatiota.

2000-luvun mittaan epävirallinen suunnittelu yhteistyö on alkanut kiinnostaa useampiakin kaupunkiseutuja. Viime vuosina ovat kunnat alkaneet harjoittaa myös yleiskaavayhteistyötä. Yleiskaavayhteistyön tuloksille on kuitenkin leimallista, että ne hyväksytään ja niitä käsitellään kuntakohtaisina kaavoina. Yleiskaavayhteistyön pisimmälle menevä muoto (yhteinen yleiskaava) on myös herättänyt kysymyksiä seudullisten intressien toteutumisesta: kuntayhteistyön ulkopuolelle jääneet kunnat eivät voi vaikuttaa yhteistyön sisältöihin, mutta erityisesti keskustaupunkien yhteistyöstä puhuttaessa ulkopuoliset kunnat joutuvat ottamaan vastaan kaavoituksen vaikutukset. Periaatteessa kuntien välisten kysymysten käsittely kuuluu lääninhallitukselle, mutta myös seutuorganisaatioilla alueen kuntien edustajana on roolinsa. Menettelytapoja ollaan kuitenkin vasta luomassa.



Kuva 2. MalmöLundin rakennekuvan visio. Lähde: Malmö stad & Lund kommun (2013).

Kehittämissuunnittelun spatiaalisen ulottuvuuden kehittämistä on tehty monissa seutuorganisaatioissa, usealla eri mallilla. Rakennekuvatyö (strukturbild) ja kunnallisen yleispiirteisen suunnittelun strategisuuden tukeminen ovat näistä selkeimmin maankäytön suunnitteluun liittyviä instrumentteja. Rakennekuva on epämuodollinen strateginen suunnitelma, hieman suomalaisten rakennemallien kaltainen – muodoltaan vaihteleva ja se keskittyy korostetusti strategiaan alueellisiin kysymyksiin.

- Itä-Götanmaan lääni ja Linköpingin kaupunki tekevät kaupunkiseutuvetoista suunnittelua Itä-Götanmaan seudun kehittämissuunnitelman (regional utvecklingsplan) rinnalla. Tavoitteena on vahvistaa Itä-Götanmaata monikeskuksisena kaupunkiseutuna. Lisäksi Linköping ja Norrköping tekevät yleiskaavayhteistyötä seudullisen näkökulman turvaamiseksi, sillä kunnissa koetaan, että tarvitaan virallinen ja maankäyttöön linkittyvä ylikunnallinen yhteistyörakenne, johon yleiskaavasunnittelu sopi. Itä-Götanmaan yhteistyön periaatteena on ollut aloittaa kaikkein käytännöllisimmistä tehtävistä, kuten infrastruktuurin ja viheralueiden suunnittelusta ja edetä sitten suurempiin kysymyksiin, kuten koulutukseen ja teollisuuden maankäytön suunnitteluun.
- Örebron seudulla on laadittu seudullinen yleispiirteinen spatiaalinen strategia, joka nimenomaisesti pyrkii toimimaan kuntakohtaisen maankäytön suunnittelun ohjausvälineenä, ja on muodoltaan seudullisen kehittämisstrategian spatiaalinen tarkennus, jossa osoitetaan kehittämisstrategian toimenpiteiden sijoittumisen strategisia periaatteita.
- MalmöLund –kaupunkiseudulla on laadittu 11 kunnan yhteistyönä ja osana seudun visiotyötä kaupunkiseudun rakennekuva, joka pyrkii konkretisoimaan seudun visiota ja strategiaa. Rakennekuvatyön ”referenssiryhmänä” on toiminut seudun kaavoittajista koottu ryhmä. Rakennekuva pidetään ensisijaisesti yhteistyön ja kuntien välisen keskustelun välineenä. Laajemmin Malmö on mukana Øresundin kansainvälisessä alueyhteistyössä, joka on leimallisesti kaupunkiseutujen integraatiota käsittelevää spatiaalista suunnittelua. Øresund-komitea on alueellinen foorumi, johon osallistuu poliitikkoja Ruotsista ja Tanskasta.
- Göteborgin kuntayhtymä on laatinut rakennekuvan (Strukturbild för Göteborgsregionen), joka ohjaa spatiaalista kehitystä linjaamalla kestävän kehityksen mukaiset maankäytön periaatteet. Rakennekuva ja seudullinen kehittämissuunnitelma ovat syntyneet laajassa, useita suunnittelukierroksia käsittäneessä seudullisessa yhteistyöprosessissa, jonka ansiosta suunnitelmilla on laaja hyväksyntä ja ne muodostavat pohjan jatkosuunnittelulle. Rakennekuva on erityisesti kuntien yhteisen edun ilmaus, neuvotteluväline valtion suuntaan esim. infrastruktuurihankkeiden suhteen. Göteborgin seudulla on laadittu myös laaja liikennejärjestelmäsuunnitelma (HUR 2050), joka käsittelee strategisia maankäytön kysymyksiä osana liikenteen pitkäjänteistä kehittämistä. Se on laadittu valtion, seudullisten ja kunnallisten toimijoiden yhteistyössä. Valtion infrastruktuuripaketin (Västsvenska infrastrukturpaket) toimenpiteissä liikennejärjestelmäsuunnitelman julkisen liikenteen tavoitekuva (K2020, Målbild för kollektivtrafiken i Göteborgsregionen) ja rakennekuva ovat olleet lähtökohtana.

Erityisesti Tukholman seudun yhteistyössä kunnat ovat nähneet yhtä lailla ongelmia kuin onnistumisia (vrt. Nordregio 2012). Seudullisesti on olemassa hyviä esimerkkejä ”paikallisesta” yhteistyöstä (mm. Kista-Sollentuna, Stockholm-Huddinge, Bromma-Sundbyberg), mutta yhdessä sovittuja seudullisia suunnitelmia sivuutetaan (Nordregio 2012) ja keskustaupungin hallinnossa nähdään olevan vain vähäisessä määrin kapasiteettia strategiseen seudulliseen ajatteluun. Lisäksi kuntien kehittämisstrategiat ovat erilaisia ja joissain tapauksissa myös ristiriidassa keskenään. Osa kunnista on valinnut voimakkaan kasvun ja tiivistämisen strategian, jotkut taas ovat ”tyytyväisiä” nykytilanteeseensa eivätkä näin ole kiinnostuneita osallistumaan seudullisen asutuksen ja siihen liittyvän sosiaalipalvelujen tarjonnan ratkaisemisesta (vrt. SOU 2007). Tämä on aiheuttanut jännitteitä kuntien välille.



Ajan mittaan kuntien välisessä yhteistyössä on tullut esiin tiettyjä toimintamalleja. Monet jo todetut puutteet yhteistyössä ovat edelleen ratkaisematta. Sekä paikalliset että seudulliset toimijat ovat kuitenkin entistä tietoisempia vahvan yhteistyön merkityksestä kaupunkiseudun kehittämisessä. Samalla kiinnostus ja halu parantaa yleiskaavoituksen ja seudullisten kehittämisstrategioiden yhteensopivuutta on lisääntynyt. Boverket ja Tillväxtverket ovat omalta osaltaan edistäneet tämän tuomista agendalle ja ohjaamaan lainsäädännön kehittämistä (vrt Boverket 2014a). Sen paremmin toimintamalleja kuin resurssejakaan tähän integraatioon ei kuitenkaan vielä ole olemassa.

Kuntien yleiskaavojen vanhentuneisuus on myös muodostumassa ongelmaksi seudullisen suunnitteluyhteistyön kannalta, sillä monen kunnan yleiskaavoissa ei ole sen paremmin strategista otetta kuin seudullista näkemystäkään (vrt. Regeringen 2010). Tällaisessa tilanteessa voi yhteistyön syveneminen johtaa siihen, että seutusuunnitelma asettaa kunnalliselle suunnittelulle käytännön rajoituksia, mikä puolestaan on ristiriidassa suuressa arvossa pidetyn kunnallisen kaavoitusmonopolin ja kuntalähtöisen maankäytön strategiatyön hengen kanssa (Nordregio 2012). Samalla monet seutusuunnitelmat ovat epäselviä ja ohjaavuudeltaan heikkoja (Boverket 2014b). Lisäksi yleiskaavan ja seutusuunnitelman aikajänteet ovat erilaiset.

Kaiken kaikkiaan kiinnostus seudullisen spatiaalisen perspektiivin kehittämiseen on kasvussa, mutta suuret seudulliset erot saattavat vaikeuttaa toteutusta. Lisäksi kysymykset toiminnan legitimitetistä, kapasiteetista ja kompetenssista tällaiseen toimintaan on ratkaistava. Seudut kaipaavat niin työkaluja ja tietämystä kuin seudullista dataa ja tilastoja. Seudullisen tason toimijoiden (läninhallitus, seudullinen suunnitteluorganisaatio) välistä yhteistyötä tulisi kehittää ja seudun roolia yhteisen keskustelun foorumina vahvistaa (Boverket 2014b).

## **Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla**

Ruotsalaisessa kaupunkiseutu-keskustelussa korostuu paine seudulliselle suunnittelulle, joka on tällä hetkellä Ruotsissa melko marginaalista. Ruotsissa onkin herätty seudullisen suunnittelun kehittämiseen. EU on kritisoinut Ruotsia mm. ympäristölainsäädännön ja maankäytön suunnittelun koordinaation puutteesta. Valtion nimittämät komiteat pohtivat myös läänien tulevaisuutta, kun kaupunkien asuin- ja työssäkäyntialueet laajenevat ja matkustuskäyttäytyminen muuttuu. Seudulliselle suunnittelulle on tarvetta, mutta ei olla varmoja, miten ja mikä taho sitä hoitaisi. Tilanne on sama kansallisen kaupunkipolitiikan suhteen.

Ruotsissa on 2000-luvulla ollut suhteellisen heikko koordinaatio politiikka-alueiden ja eri viranomaisten välillä, johtuen mm. organisaatioiden määrästä ja tehtävien kirjosta. Niinpä yhteistä näkemystä kaupunkiseutujen suunnittelun muodosta ja käytännöistä ei ole vielä syntynyt. Kaavoitusjärjestelmän ”kunnioittaminen” ja siitä johtuva varovaisuus strategisessa seudullisessa maankäytön suunnittelussa on johtanut siihen, että seudullisuus näyttäytyy enemmän kunnallisten kysymysten summana kuin omalakisena näkökulmana.

Suunnittelujärjestelmässä kaupunkiseutua käsitteenä on lähestytty viime vuosiin asti suurkaupunkiproblematiikan kautta, joten välineistö kaupunkiseutujen suunnitteluun on lainattu seututasolta. Tukholman ja Göteborgin seutujen suunnittelussa on kuitenkin myös onnistumisia. Molemmat seutusuunnitelmat käsittävät myös seudun kehittämissuunnitelman, ja molempien suunnitelmien nimeäminen (regional utvecklingsplan) korostaa yleisen ja spatiaalisen suunnittelun yhdentämistä suunnitelmissa.



Suurkaupunkeihin keskittyäessä on huomiotta jäänyt laajahko keskisuurten kaupunkien joukko, joiden seudullisen kilpailukyvyn ja kasvun aikaansaaminen vaatii yhteistoimintaa yli kuntarajojen. Uudet epäviralliset suunnittelun muodot ovat yleistyessä, koska ne vastaavat (eivät välttämättä maantieteellisesti, mutta taloudellisesti) kasvavien kaupunkiseutujen suunnittelutarpeisiin.

Tynelius ym. (2013) huomauttavat, että Ruotsista puuttuu instrumentti/foorumi, jonka kautta strategisista kysymyksistä voitaisiin keskustella. Tätä on pohdittu mm. Boverketissä ja päädytty ajatukseen seudullisista foorumeista tai areenoista, joilla kaupunkiseutujen kysymyksistä voitaisiin keskustella enemmän.

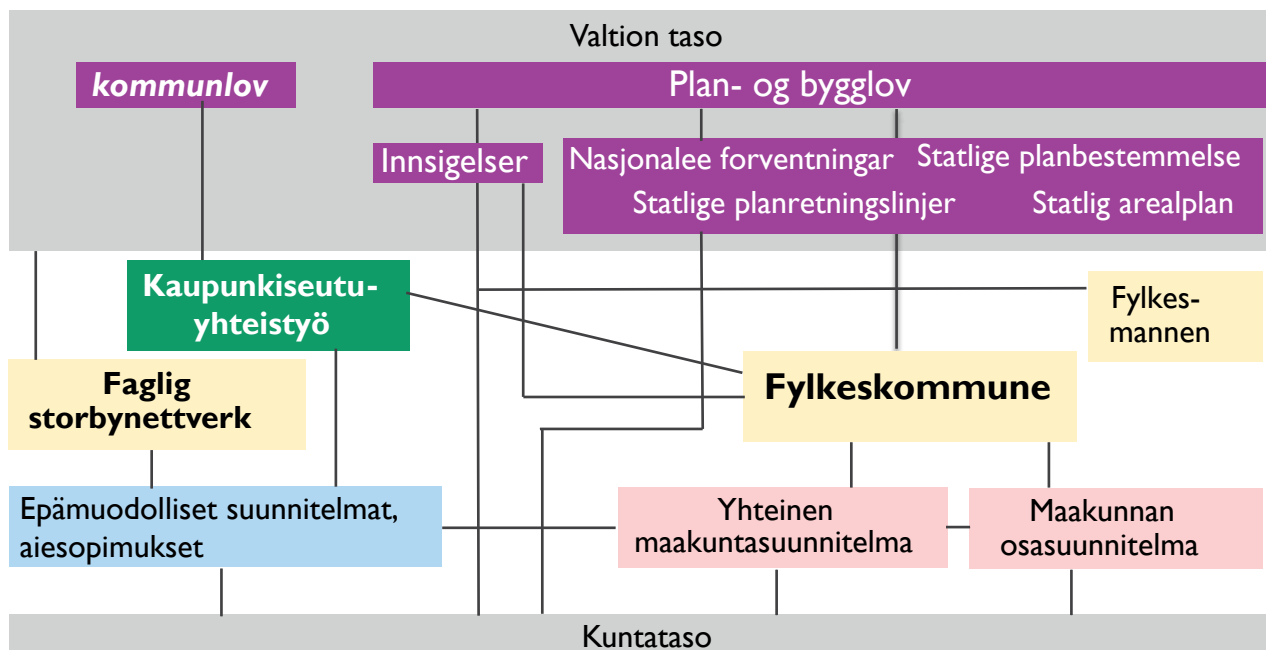
## 5 Norja

Norjan julkishallinto koostuu keskushallinnosta, maakunnista (fylkeskommune) ja kunnista. Norjassa järjestetään maakunta- ja kunnallisvaalit joka neljäs vuosi ja eduskuntavaalit joka toinen vuosi. Alueidenkäytön suunnittelua ohjaa Maankäyttö- ja rakennuslaki (Lov om planlegging og byggesaksbehandling).

Norjan suunnittelujärjestelmästä on viime vuosina pyritty tekemään joustavampi ja vähemmän hierarkkinen. Vuonna 2013 oikeiston voitettua vaalit vastuu maankäytön suunnittelusta siirtyi ympäristöministeriöltä kunta- ja modernisointiministeriölle (Kommunal og moderniseringsdepartementet, KMD) (Årsrapport Planavdelningen – Planlegging i Norge 2014). Kunta- ja modernisointiministeriö asettaa yleiset säännöt ja puitteet alue- ja kuntatason maankäytön suunnittelulle varmistaakseen valtakunnallisten intressien toteutumisen (Fiskaa 2011).

Norjan tärkein maankäytön suunnittelutaso on kunta, mutta suurin vastuu seudullisesta kehittämisestä on maakunnilla. Maakuntatasolla on kaksi hallinnollista elintä: maakuntahallinto (fylkeskommunen) ja maakuntaviranomainen (fylkesmannen), joka edustaa valtiota maakunnassa. Joka maakunnassa on alueellinen suunnittelufoorumi, jonka tavoitteena on kuntien, maakuntien ja valtion alueidenkäytön intressien koordinointi. Maakuntahallinto ei Norjassa sitovasti ohjaa kuntien maankäytön suunnittelua, vaan toimii enemminkin alueidenkäytön eri tasojen ”solmukohtana” tai ”fasilitoijana” (Hanssen & Hofstad 2013, 99). Maakuntasuunnitelma (fylkesplan/fylkesdelplan) voi olla koko maakunnan kattava tai kattaa vain osa-alueen. Suunnitelma käsittää erityisen maankäytön suunnitteluosan (arealdel). Se tehdään yhteistyössä niiden julkisten tahojen kanssa, joita suunnittelu koskettaa ja jotka lain mukaan on osallistettava prosessiin. Hallitus voi tehdä lisäyksiä suunnitteluun ja sen sisältöön. Maakuntasuunnitelma toimii pohjana kuntien maankäytön suunnitelmille.

Kunnat laativat sekä yleis- että asemakaavoja (kommuneplan, reguleringsplan) ja myöntävät rakennusluvat. Niin maakuntasuunnitelmat kuin yleiskaavatkin koostuvat yleisestä osasta ja erityisestä alueosasta (arealdel), johon sisältyy karttamuotoinen maankäytön suunnitelma. Maakuntahallinto valvoo ja tarvittaessa puuttuu kuntasuunnitelmien lainmukaisuuteen.



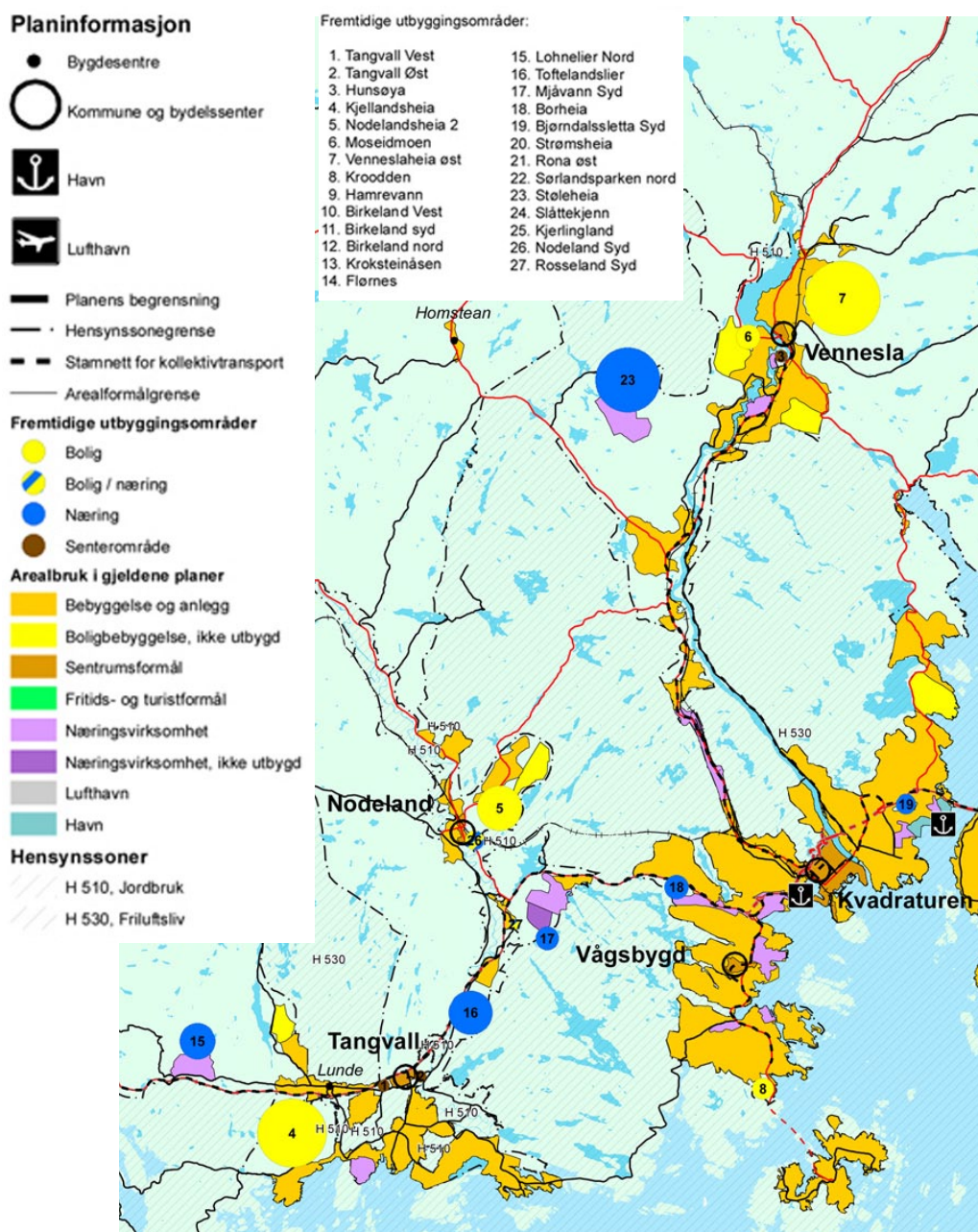
Kaavio 2: Norjan "välitason" spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät.

## Kaupunkiseutu suunnittelutasona

Norjassa kaupunkiseutujen kysymyksiä ei ole nostettu kansalliselle agendalle kuin vasta viime vuosina. Valtion intressit ovat olleet maakuntatason ja alueellistamisen kysymyksissä. Samaan aikaan on kaupunkiseutujen taso kuitenkin noussut esiin poliittisena kenttänä, jolla on myös vahva kytkentä suunnitelmien toteuttamiseen kuntatasolla ja kaupunkiseutujen puitteissa.

Norjalaiset kaupungit ovat kasvaneet yli kuntarajojensa ja kysymykset asuntotuotannosta ja työpaikkojen sijoittumisesta ovat muodostuneet entistä selkeämmin seudullisiksi. Niinpä kuntien välinen yhteistyö on muodostunut välttämättömyydeksi sekä kasvun hallinnan että uuden infrastruktuurin sijoittamisen suhteen. Koska kaupunkiseutu ei ole virallinen hallinnon taso, on yhteistyöorganisaatioihin saatava käytännössä mukaan sekä maakunta että valtion paikallishallinto, jotta kaupunkiseudun toimenpiteillä on muodollista tai edes epämuodollista vaikuttavuutta. Toisaalta tämä järjestely on tuottanut vakaita ja pitkäjänteisiä yhteistyömuotoja, joissa on pystytty koordinoimaan seudullista kehitystä. Kuitenkin vain muutamalla kaupunkiseudulla yhteistyöorganisaatio on formalisoitu (Leknes 2008).

*Maakuntasuunnittelu (fylkesplanering):* Nykyisellään suurin osa kaupunkiseututasoisesta spatiaalisesta suunnittelusta tapahtuu maankäytön suunnittelujärjestelmän puitteissa, erityisesti maakuntasuunnitelmien kautta (Fiskaa 2011). Maakunnan tehtävänä on myös osaltaan tulkita valtakunnallisia vaatimuksia ja määräyksiä paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden kontekstissa. Maakuntaviranomaisen tulee myös huolehtia suunnitteluyhteistyöstä, jossa eri tasoiset tavoitteet, määräykset ja ohjeet tulevat käsitellyiksi. Käytännössä maakunta ja alueen kunnat yhteistyössä päättävät millaisia (esim kaupunkiseututasoisia) spatiaalisia suunnitelmia maakunnassa laaditaan kullakin valtuustokaudella (vrt. Boverket 2014c).



Kuva 3. Osa Kristiansandin kaupunkiseudun maakuntasuunnitelmaa. Lähde: Kristiansandsregionen (2011).

- Jærenin (Stavangerin kaupunkiseutu) alueen maakuntasuunnitelma (Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren) laadittiin vuosina 1997–2000 ohjaamaan kaupunkiseudun kasvupaineita ja erityisesti liikenneolosuhteita. Suunnitelman keskeinen teema on kompaktikaupunkikehitys. Rogalandin maakunta on päivittänyt suunnitelman vuosina 2007–2012. Valtio on ilmaissut tukensa suunnitelmalle (Regjeringen 2014) ja pitää suunnitteluprosessia hyvänä esimerkkinä kuntien spatiaalisen suunnittelun yhteistyöstä.
- Kristiansandin kaupunkiseudun maakuntasuunnitelma (fylkesdelplan) on laadittu kahden maakunnan alueelle (Vest-Agder, Aust-Agder) osana laajempaa kaupunkiseudun yhteistyötä, jossa keskeisenä lähtökohtana on ollut kaupun-

kiseudun liikenne- ja maankäyttökysymysten integrointi. Yhtäältä strategisen maankäytön suunnittelun on haluttu tulevan prosessin kautta osaksi kunnallisia suunnitelmia, ja toissijaisesti on haluttu formalisoida suunnittelu maakunta-suunnitelman muotoon. Tämä Regionalplan for Kristiansandsregionen hyväksyttiin vuonna 2011.

Hallituksen vuosien 2014–2017 kaupunkiseutuohjelmassa (Utviklingsprogrammet for byregioner) paneudutaan kysymyksiin kaupunkiseutujen asemasta ja erityisesti kaupunkien ja ympäröivän maaseudun suhteista. Hallituksen kaupunkiseutujen suunnittelua koskevassa ohjelmassa (Programmet Plansatsing mot store byer, 2013–2017) tuodaan kaupunkiseutujen kysymyksiä tiiviimmin valtakunnallisen spatiaalisen kehittämisen piiriin. Samanaikaisesti käynnissä oleva kuntarakenneuudistus tulee kuitenkin muuttamaan kaupunkiseutujen suunnitteluyhteistyön asetelmaa voimakkaasti.

## **Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla**

Norjan valtiolla on useita keinoja ohjata kaupunkiseutujen suunnittelua.

*Yhteistyömääräys (samarbeidsbestemmelse):* valtion väliintulon keinoista kovin on kuntalain (kommunelov) yhteistyömääräys: kunta- ja modernisaatioministeriö voi tehdä aloitteen tai määrätä kunnat tekemään yhteistyötä laajemman alueen (kuten kaupunkiseudun) edun ollessa kyseessä. Tällöin ministeriö voi määrittellä suunnitelman tavoitteet, toimenpiteet ja maantieteelliset ulottuvuudet, suunnittelutyön organisoinnin käytännöt ja valtion osallistumisen määrän. Yksi esimerkki tästä on Hordalandin, Buskerudin ja Telemarkin maakuntien tekemä suunnitelma Länsi-Setesdal, Ryfylken ja Itä-Setesdal valtakunnallisesti arvokkaalle luontoalueelle (Fiskaa 2014, Hordaland 2014).

*Valtakunnalliset vaatimukset (Nasjonale forventninger):* valtion osallistuminen alueidenkäytön suunnitteluun pohjautuu valtakunnallisille vaatimuksille. Ne osoittavat valtakunnan politiikan kannalta tärkeät alueidenkäyttöön liittyvät toimenpiteet ja intressit. Norjan kuningas (käytännössä hallitus) julkistaa joka neljäs vuosi ennen kunta- ja maakuntavaaleja dokumentin, jossa esitetään kunta- ja modernisaatioministeriön valmistelemat valtakunnalliset vaatimukset alueiden (regioner) ja kuntien kestävä kehityksen mukaiselle suunnittelulle. Maakuntien ja kuntien suunnittelun tulee pohjautua näille vaatimuksille. (Norjan suunnittelu- ja rakennuslaki § 6-1). Vaatimukset ovat ohjaavia ja yleispiirteisiä. Ne ovat valtiolle kohtuullisen voimakas väline hallita maakuntia ja kuntia. Yleispiirteisyydestä johtuen vaatimukset saattavat olla ristiriidassa keskenään. On usein tulkinnanvaraista, noudatetaanko niitä kunnissa.

*Valtakunnallinen suunnittelumääräys (Statlige planbestemmelser):* kunta- ja modernisaatioministeriö voi kieltää tietyntyyliset rakennukset tai rakentamistyytit (koko maassa tai rajatulla alueella) varjellakseen valtakunnallisia suunnitteluintressejä maksimissaan kymmeneksi vuodeksi asettamalla valtakunnallisen suunnittelumääräyksen. Valtakunnallinen suunnittelumääräys on vahvempi alueidenkäytön ohjaamiskeino kuin valtakunnalliset suunnitteluohjeet (Fiskaa 2014). Tällä hetkellä (lokakuu 2014) voimassa on vain yksi valtakunnallinen suunnittelumääräys: vuoden 2008 kansallispoliittinen suunnittelumääräys koskien

kaupan suuryksiköitä. Valtakunnallinen suunnittelumääräys on aiheuttanut kahnauksia kuntien ja kunta- ja modernisaatioministeriön välillä. Kunnilla voi olla poliittinen paine kaupan suuryksiköiden sallimiseksi. Suunnittelumääräys on kuitenkin tehokas keino valtion intressien varjelemiseksi (Fiskaa 2014).

*Valtakunnallinen alueidenkäyttösuunnitelma (Statlig arealplan):* kun valtakunnan tai alueellisen kehityksen kannalta tärkeät rakennus- tai suojeluhankkeet tai yhteiskunnalliset syyt niin vaativat, kunta- ja modernisaatioministeriö voi pyytää kuntaa laatimaan kunnan yleiskaavan maankäyttösuunnitelman tai detaljikaaavan kyseiselle alueelle (§ 6-4.) Kunta- ja modernisaatioministeriö voi myös siirtää suunnitelman valmistelun maakuntahallinnolle (§3-7). Ministeriö voi myös laatia ja päättää kyseisestä suunnitelmasta, jos kunnan kanssa ei päästä yhteisymmärrykseen (§ 6-4). Valtakunnallista alueidenkäyttösuunnitelmaa käytetään esim. uutta tieto- ja liikenneinfrastruktuuria rakennettaessa. Ministeriöt voivat myös siirtää sektorikohtaiset kunnalle kuuluvat suunnittelutehtävät korkeammille suunnittelutasoille esimerkiksi suurempien infrastruktuurihankkeiden ollessa kyseessä.

*Oikaisuvaatimus suunnitelmalle tai kaavalle (Innsigelses):* valtion keskeisin instrumentti kaupunkiseutujen alueidenkäytön suunnittelun ohjaamisessa on oikaisuvaatimus suunnitelmalle (Norjan suunnittelu- ja rakennuslaki § 5-4, 5-5). Valtion virastoilla, joista monilla on maakunnallinen tai paikallinen toimipaikka, on oikeus antaa oikaisuvaatimus maakuntien tai kuntien suunnitelmille. Valtio on käyttänyt oikaisuvaatimusta suunnittelun ohjaamisen keinona etenkin maa-seutumaisille alueille rakentamisen ja tiesuunnitelmien kohdalla. (Plathe 2012a & b). Suurin osa kiistoista ratkaistaan paikallisesti ja ne menevät vain harvoin kunta- ja modernisaatioministeriön päätettäväksi. Oikaisuvaatimuksen käyttämistä on kritisoitu sen suunnitteluprosesseja hidastavan vaikutuksen takia.

Lisäksi kunta- ja modernisaatioministeriö voi kutsua suunnitelmia nähtäväksi, vaikka tätä ei ole erityisesti mainittu suunnittelu- ja rakennuslaissa (Fiskaa 2014).

Myös suurten kaupunkien maankäyttöön, asumiseen ja liikennesuunnitteluun pyritään panostamaan erilaisilla kestävässä kehityksessä ja maankäytön, asumisen ja liikenteen koordinoituun suunnitteluun kannustavilla ohjelmilla ja projekteilla. Esimerkiksi Norjan valtio ja Oslo kunta ovat yhdessä tehneet aiesopimuksen ja investoineet vihreään liikenneinfrastruktuuriin sekä sosiaaliseen ja kulttuuriseen miljööhön (Årsrapport 2014, 11). Kunta- ja modernisointiministeriö myös palkitsee ja tukee kuntia, jotka ovat tehneet hyvää työtä kestävässä kehityksessä tai yhdyskuntarakenteen tiivistämisen edistämiseksi. Esimerkiksi projektit, jotka tähtäävät keskustan kaupan kehittämiseen vastapainona keskustan ulkopuolisille kaupan yksiköille, ovat saaneet rahoitusta valtiolta.

Valtakunnallisessa liikennesuunnitelmassa 2014–2023 julkaistiin kokonaisvaltaiset kaupunkiseutusopimukset, joiden mukaan ihmisten kasvavaan liikkumiseen pitäisi vastata ainoastaan joukkoliikenteen, pyöräilyn tai kävelyn keinoin. Kaupunkiseutusopimusten tarkoitus on löytää koordinoitu tapa suunnitella maankäyttöä ja liikennettä valtion, maakunnan ja kuntien välillä. Kaupunkiseutusopimukset ovat luonteeltaan poliittisia aiesopimuksia eivätkä ne sido toimijoita juridisesti. Sopimukset perustuvat voimassa oleviin alue- ja yleiskaavasunnitelmiin ja niiden tavoitteena on tiivistää maankäyttöä tiheään joukko-, pyöräily ja kävelyliikenteeseen perustuvan verkoston varaan (Årsrapport 2014, 8.)

Norjan suuret kaupunkiseudut ovat myös saaneet oman suunnitteluun liittyvän rahoitusinstrumenttinsa (Programmet Plansatsingen mot store byer, 2013-2017), jolla



tuetaan hankkeita, joiden toivotaan toimivan esimerkkeinä kestävästä kaupunkikehityksestä. Oslon seudun onnistuneena pidetyn maankäytön suunnittelun yhteistyökokeilun ansiosta muille suurille kaupunkiseuduille suunnataan myös erityisesti maankäytön suunnitteluyhteistyöhön korvamerkittyä rahoitusta.

## Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö

Valtio on muodostanut erilaisia muodollisia instrumentteja kuntien välisen yhteistyön stimuloimiseksi. Kuntalaki mahdollistaa joustavia yhteistyömuotoja. Seudulliset yhteistyöelimet (samkommun) toimivat käytännössä kaupunkiseututasoisen suunnittelun tärkeimpänä toimijana (Andersen 2010). Erityisesti yhteistyön strateginen ydin, maakuntavaltuusto, yhdessä alueen kuntien pormestareista koostuvan valmistelevan työkomiteansa kanssa, on ollut tärkeä tekijä yhteistoimintahankkeiden toimeenpanossa. Varsinaista maankäytön suunnitteluyhteistyötä kaupunkiseututasolla on tehty vain muutamassa tapauksessa. Suurin osa yhteistyöstä tapahtuu ”harmittomien” ja konsensuspitoisten teemojen ympärillä (Andersen 2010, Vinsand & Nilsen 2007). Kuntalaki ei anna muodostetuille yhteistyöalueille laillista auktoriteettia, vaan kaikki päätökset tulee hyväksyttävä kuntien päättävissä elimissä. Kokemukset kuntayhteistyöstä osoittavatkin, että kunnat pitävät kiinni autonomiastaan eivätkä ole valmiita vaarantamaan asemaansa. Yhteistyön esteenä on myös pelko joutumisesta seudullisen nollasummapelin häviäjäksi (Andersen 2010).

- Neljän suurimman kaupunkiseudun (Oslo, Bergen, Trondheim ja Stavanger) asunto-, maankäyttö- ja liikennesuunnittelua varten on luotu suurkaupunkiverkosto (faglig storbynettverk), joka saa valtion tukea konkreettisten maankäytön, asumisen ja liikennesuunnitelmien tekemiseen. Verkoston yhtenä keskeisenä tavoitteena on tuoda yhteen kaupunkiseutujen aktiviteetit ja sektorisuunnittelu.
- Kaupunkiseutujen kehittämisohjelma (Utviklingsprogrammet for byregioner) on Kunta- ja modernisaatioministeriön 2014 käynnistämä ohjelma, jossa on ollut mukana 33 kaupunkiseutua. Toinen jakso on hakemusvaiheessa. Ohjelman tavoitteet keskittyvät talouskehittämiseen mutta kaupunkiseuduilla on vapaus esittää omat kehittämisen painopisteensä. Ohjelmassa on tavoitteena mahdollistaa kehittämispotentiaalien kasvu mm. strategioiden ja analyysien perusteella luotavien tilannekuvien kautta. Ohjelmassa painotetaan tilannekuvista lähtevää toimintaa ja kaupunkiseutujen yhteistyötä.
- Oslo, Akershusin maakunta ja kunnat ovat aloittaneet Oslon seudun maankäytön ja liikenteen yhteissuunnittelun vuonna 2012. Tavoitteena on luoda taloudellisesti kilpailukykyinen ja kestävä kehityksen mukainen monikeskuksinen alue, joka perustuu joukkoliikenteeseen ja jolla varjellaan viheralueita. Maankäyttöä ja liikennesuunnittelua pyritään koordinoimaan koko alueella tulevaisuuden väestönkasvua ennakoiden.
- Oslon alueella toimii yhteistyöelin (Samarbeidsalliansen Osloregionen), joka käsittää 67 kuntaa usean maakunnan alueelta. Allianssi on lähinnä poliittinen yhteistyöelin, jonka merkitys alueen kehittämisessä on kuitenkin vähäinen. Suurempi merkitys sillä on kuntia kokoavana keskustelualustana. Oslon alueen spatiaalisen suunnittelun lippulaiva on Oslon ja Akershusin yhteinen maakuntasuunnitelma, jonka halutaan muodostuvan keskeiseksi strategisen kehittämisen lähtökohdaksi seuduilla, sekä koordinoivan ja järjestävän yhteisiä toimia.

## Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla

Norjassa valtiotason ohjaus spatiaalisessa suunnittelussa on vahvaa. Valtiolla on lukuisia lainsäädännöllisiä keinoja ja politiikkaluonteisia instrumentteja kontrolloida alempien aluetasojen suunnittelua. Spatiaalinen suunnittelu seututasolla on verrattain vahvaa, ja sisältää myös kaupunkiseututason suunnittelua joissain tapauksissa. Tässä mielessä valtiolla on myös vahva ote kaupunkiseututasoiseen suunnitteluun. Käytännössä kaupunkiseutujen spatiaalinen suunnittelu maakuntasuunnitelmien muodossa on itsessään strategisesti raamittavaa, jolloin siinä korostuu valtakunnallisten määräysten ja politiikkojen tulkinta. Viime aikoina mm. liikenneinfrastruktuurin hidas ja riitaisa kaavoitus on herättänyt keskustelua. Myös eri viranomaistahoilla on usein vastakkaisia näkemyksiä, kuinka kaavoitus tulisi hoitaa. Tästä syystä keskustapuolueen poliitikot ovat ehdottaneet valtakunnallisen alueidenkäyttösuunnitelman käytön laajentamista kaavoitusprosessien nopeuttamiseksi.

Spatiaalinen suunnittelu seututasolla on ennen kaikkea yhtäältä yhdyskuntarakenteen hallintaa ja maaseutumaiseman suojelua, toisaalta strategisten infrastruktuurien, talouden toimintamahdollisuuksien ja kulttuuriympäristöjen asemaa korostavaa. Norjassa on keskusteltu maakuntien korvaamisesta harvalukuisemmilla alueilla (regioner), joilla olisi laajempi tehtäväkenttä kuin nykyisillä maakunnilla. Myös maakuntien yhdistämisestä tehokkaammiksi yksiköiksi on keskusteltu. (Fiskaa 2011). Tässä mielessä maakuntatason muutokset ovat avainasemassa kaupunkiseutujen spatiaalisen suunnittelun kehittymisessä.

Kaupunkiseutujen yhteistyön ongelmat ovat samoja kuin muissakin Pohjoismaissa, pienellä norjalaisella korostuksella. Keskeiset kysymykset liittyvät kaupungin ja maaseudun jännitteisiin suhteisiin, joita Norjassa on pyritty lieventämään ”tasapuolisella” kohtelulla, joka on puolestaan johtanut kaupunkiseutunäkökulman jäämiseen vähemmälle huomiolle (Tolkki ym. 2011).

Kunta- ja alueministeriön sekä ympäristöministeriön (nyk. kunta- ja modernisointiministeriö) yhteisessä politiikkapaperissa, joka on kestävän kaupunkipolitiikan työryhmän loppuraportti (Fagrådet for bærekraftig bypolitikk 2013), ehdotetaan perustettavaksi seudullisia ohjausorganisaatioita, joiden tehtävänä olisi koordinoida spatiaalista suunnittelua ja kanavoida kansallisia kaupunkipoliittisia suuntalinjoja seudulliseen yhteistyöhön. Työryhmä näkee välttämättömäksi rajoittaa kuntien itsemääräämisvaltaa asioissa, jotka koskevat kaupunkien sisäisiä ja kaupunkiseudullisia yhdyskuntarakenteellisia kysymyksiä.

Kaupunkiseutujen sopimuspohjainen ja ohjelmaperusteinen yhteistyö ovat kuitenkin myös kehittymässä, ja pääkaupunkiseudun erityisjärjestelyt (politiikkadokumentin muodossa) ovat entisestään kiinteyttäneet Miljøby-hankkeen tiimoilta 2000-luvun alussa alkanutta Oslon alueen yhteistä kaupunkiseutusuunnittelua.

Epävirallisia suunnitteluvälineitä, kuten ohjeistuksia, kehitysohjelmia ja visioita käytetään sekä strategisina suunnittelutyökaluina epävarman tulevaisuuden, mutta myös yhä enemmän markkinaorientoituneen suunnittelujärjestelmän vuoksi (Mäntysalo ym. 2014). Epävirallisia instrumentteja on kuitenkin käytössä melko rajallisesti, pikemminkin kaupunkiseututason suunnittelu pyritään sitomaan kaava/suunnittelujärjestelmään. Tällöin varmistetaan kytkennät kuntasuunnittelun ohjaukseen sekä valtion rahoitusinstrumentteihin, jotka esim. liikenneinfrastruktuurin osalta ovat kaupunkiseuduille elintärkeitä.



## 6 Tanska

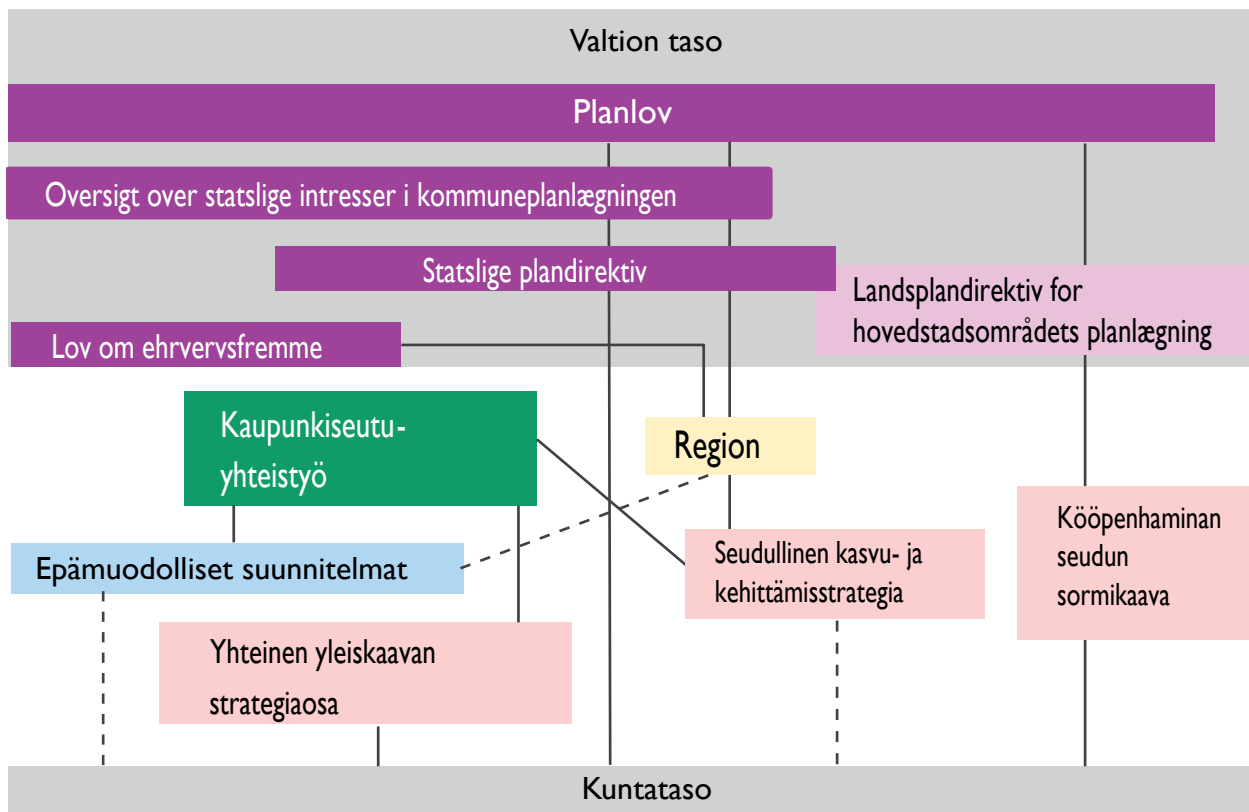
Tanskan julkishallinto koostuu 98 kunnasta ja viidestä hallintoalueesta (regioner). Maakuntataso poistui julkishallinnon rakenneuudistuksessa vuonna 2007. Kunta-, hallintoalue- ja eduskuntavaalit pidetään joka neljäs vuosi.

Alueidenkäytön suunnittelun toimeenpano tapahtuu pääasiallisesti kunnissa, jotka laativat alueelleen juridisesti sitovan yleiskaavan. Lisäksi kunnat laativat vapaamuotoisen kaavoitusstrategian. Vastuu sosiaali- ja terveystalvveluista on hallintoalueilla.

Hallintoalueet laativat omat kasvu- ja kehitysstrategiansa (regional vækst- og udviklingsstrategi). Alueilla tehdään myös epävirallista strategista suunnittelua, joskus yli hallinnollisten rajojen tai yksittäisten kuntien kesken. Ympäristöministeriö laatii Kööpenhaminan metropolialueelle kuuden vuoden välein päivitettävän sormimallisen aluesuunnitelman (Fingerplan), jossa määritellään myös maankäytöllisiä tavoitteita.

Tanskan ympäristöministeriö laatii valtakunnallisen suunnitteluraportin (Redegørelse om landsplanarbejdet), joka ohjaa kuntien kaavoitusta ja alueiden kehittämistä. Tanskan alueidenkäytön suunnittelua säätelevät suunnittelulaki (planloven) ja yrittis- ja elinkeinolaki (lov om erhvervsfremme). Jälkimmäisessä säädetään alueellisen kasvu- ja kehitysstrategian raamit (Dansk Årsrapport 2014, 7).

Tanskan hallinnollinen rakenne on hajautunut ja päätösten toimeenpano tapahtuu suurin osin paikallisella tasolla (Galland ym. 2015). Verotusoikeus on kunnilla, jotka tuottavat myös suurimman osan palveluista. Aluehallinto vastaa terveydenhuollosta. Sekä kuntien että aluetason valtuustoihin valitaan edustajat joka neljäs vuosi.



Kaavio 3: Tanskan "välitason" spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät.

## Kaupunkiseutu suunnittelutasona

Tanskalaiset kunnat ja kaupungit ovat perinteisesti olleet pieniä. Kööpenhamina ja kolme muuta suurkaupunkiseutua ovat selkeästi kasvaneet seutukaupungeiksi, ja muodostavat oman "tasonsa" aluerakenteeseen. Vuoden 2007 kuntauudistuksessa kaupunkimaiset alueet pyrittiin yhdistämään keskuskuntiinsa. Suurelta osin tässä onnistuttiinkin. Uudistuksessa kuntien lukumäärä väheni 271:stä 98:aan, enimmäkseen vapaaehtoisten kuntaliitosten seurauksena. Uudistuksen tavoitteena oli tehdä kunnista taloudellisesti vakaampia ja luoda hallinnollisesti yhtenäisiä alueita. Vapaaehtoisuuden pontimina oli keskushallinnon "uhkaus" ylhäältä ohjatuista kuntaliitoksista, mikäli sopuun ei päästäisi.

Tanskalaiset kaupungit ovatkin uuden kuntarakenteen myötä hallinnolliselta alueeltaan lähempänä toiminnallisia kaupunkiseutuja kuin muiden pohjoismaiden kaupungit. Niinpä kaupunkiseutukysymystä ei ole juurikaan käsitelty viime vuosina. Kaupunkiseudut ovat kuitenkin kasvamassa ja edelleen seutuistumassa.

Samassa rakenneuudistuksessa Tanskan 14 maakuntaa (amt), jotka vastasivat seutusuunnittelusta, muutettiin viideksi aluehallinnoksi (region), joilla on oma edustuksellinen neuvostonsa. Uudistuksella pyrittiin erityisesti terveyshuollon ja hallinnon tehokkuuden lisäämiseen. Aluehallintojen budjetista miltei 90 % koostuu terveydenhuollon järjestämisestä. Uudistuksen seurauksena suurin osa maakunnalle kuuluneista tehtävistä siirrettiin kunnille ja osa valtiolle.

Vuonna 2014 tehtiin lakimuutoksia mm. yritys- ja elinkeinolakiin (lov om erhvervsfremme). Lakimuutoksen myötä alueelliset kehittämissuunnitelmat (regionale udviklingsplaner) ja alueellinen elinkeinojen kehittämisstrategia (erhvervsudviklingsstrategier) kootaan uudeksi alueen kasvu- ja kehitysstrategiaksi (regionale vækst- og

udviklingsstrategier). Kasvu- ja kehitysstrategiaa säätelee tästä edespäin yritys- ja elinkeinolaki eikä suunnittelulaki. (Dansk Årsrapport 2014, 7.)

*Pääkaupunkiseudun maankäytön suunnittelu – Sormikaava (Fingerplan):* ympäristöministeriö laatii yleispiirteiset säännöt Kööpenhaminan metropolialueen suunnittelulle. Alueiden kasvu- ja kehitysstrategioiden, jotka sijoittuvat Kööpenhaminan metropolialueelle, on kunnioitettava ympäristöministeriön sääntöjä. (The Planning Act in Denmark, Consolidated Act No. 813 of 21 June 2007, part 2c, §5.) Metropolialueen suunnittelu perustuu Kööpenhaminan kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen yleiselle kehitykselle ja sitä rajaamaan kehitetylle sormimallille, jota ympäristöministeriö päivittää. Kaupunkiseudun kasvu keskittyy sormimallin (1947, viimeisin 2013) mukaan liikenteen ympärille. ”Kämmen” on Kööpenhaminan tiheä asukaskeskittymä, ja sormet ovat länteen, lounaiseen ja pohjoiseen raideverkoston ympärille sijoittuvaa infrastruktuuria. Uudisrakentaminen ja uudet toiminnot kaupunkiseudun reuna-alueilla (”sormikaupungissa”) sijoitetaan ottamalla huomioon olemassa oleva ja suunnitteilla oleva infrastruktuuri sekä julkisella liikenteellä saavutettavuus. Kaupunkirakenteen kehitys muualla Kööpenhaminan metropolialueella on luonteeltaan paikallista ja sidoksissa kuntien keskustoihin tai muihin paikallisiin kaupunkimaisiin keskittyisiin.

Kööpenhaminan metropolialueen suunnittelua on kiitetty siitä, että se luo pohjan kestäville metropolisaatiolle pääkaupunkiseudulla. Samalla sitä on myös kritisoitu siitä, että se on luonteestaan johtuen jäänyt sivuseikaksi kaupunkiseudun kehittämisessä. Yhtäältä alueen kunnilla on vain rajallisesti liikkumavaraa omaehtoiseen kehittämispolitiikkaan. Toisaalta keskuskaupungin ja muiden toimijoiden keskittyminen esim. Ørestad-hankkeisiin ja muihin kumppanuusmallilla toteutettaviin kaupunkialueen suuriin projekteihin on johtanut siihen, että spatiaalinen strategisuus on katoamassa Fingerplanin toteuttamisessa. Kumppanuussuunnittelun myötä myös yksityisen sektorin valta kaupunkisuunnittelussa on kasvanut – valtio on mm. myynyt maa-alueita yksityisille kiinteistökehittäjille (Smidt-Jensen 2015). Ørestad on ollut taloudellisesti edullinen hanke, se on vähentänyt Kööpenhaminan keskusta kohdistuvaa kehittämispainetta ja parantanut kaupunkiseudun kilpailullista asemaa (Knowles 2012). Toisaalta tämän nähdään tapahtuneen markkinoiden ehdoilla ja osin demokraattinen päätöksenteko sivuuttaen (Smidt-Jensen 2015).

Itä-Jyllannissa käynnistettiin vuonna 2006 Ympäristöministeriön toimesta kaupunkiseudun (Byregion Østjylland) strateginen suunnittelu tavoitteena ”sitova yhteinen näkemys” alueella, johon kuuluisi lukuisia kuntia myös kuntauudistuksen jälkeen. Yhteisymmärrystä kehittämisestä ei kuitenkaan saavutettu. Suurimmat ongelmat prosessissa johtuivat osapuolten erilaisista näkemyksistä tarvittavasta ohjauksesta: kuntien näkökulmasta tarvittiin talouskehitystä piristäviä investointeja, kun taas valtion näkökulmasta kaupunkiseudun spatiaalista kehitystä tuli kontrolloida osioptimointien välttämiseksi. Vaikka suunnitteluprosessia jatkettiin kuntauudistuksen jälkeen, oli lopputulos monien vaiheiden jälkeen sarja suosituksia kehittämistyön pohjaksi. (Olesen & Richardson 2012).

## **Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla**

Tanskan kaupunkipolitiikkaa luonnehtii nykyisellään kaksijakoisuus (Damsgaard 2014). Yhtäältä edistetään osallistavia yhteisöstrategioita, jotka pyrkivät luomaan sosiaalista koherenssia. Toisaalta kuntien, aluehallintojen ja valtion kehittämispo-

litiikassa korostuvat uusliberalistiset näkemykset, joissa yksityisen sektorin rooli kehityksen veturina on keskeinen. Näissä kaupunkipolitiikka muodostuu toimintoja mahdollistavaksi (vrt. Roodbol-Mekkes & Brink 2015).

Ylin vastuu alueiden ja kaupunkien suunnittelusta ja maankäytöstä on ympäristöministeriöllä. Se vastaa valtakunnallisten intressien toteutumisesta maankäytön suunnittelussa. Valtion tason alueidenkäytön suunnittelu ei ole strategista eikä kokonaisvaltaista suunnittelua. Se ilmenee suunnitteluraportteina, sitovina ohjeina ja suorana puuttumisena kunnan suunnitteluun koskien kansainvälisiä, kansallisia tai alueellisia etuja.

*Lausunto valtakunnallisista intresseistä (oversigt over statslige interesser i kommunep-lanlægningen):* Ympäristöministeriö antaa vaalien jälkeen lausunnon valtakunnallisista intresseistä ja periaatteista, jotka ohjaavat kuntien ja aluehallintojen kaavoitusta. Tällä pyritään ehkäisemään valtion ja kuntien välisiä konflikteja. Ympäristöministeriöllä on hallituksen edustajana mahdollisuus hylätä kunnan yleiskaava, jos se on ristiriidassa aluehallinnon tai valtakunnallisten intressien kanssa (Dansk Årsrapport 2014). Ympäristöministeriö voi erityistapauksissa määrätä aluehallintojen ja kuntien suunnitelmien sisällöistä, mutta käytännössä näin käy harvoin. Kaupungin kasvuun, erikoiskaupan sijoittumiseen ja veden saantiin liittyvät alueet ovat aikaisemmin aiheuttaneet konflikteja kuntien ja valtion välillä ja johtaneet yleiskaavan hylkäämiseen (Dansk Årsrapport 2014).

*Valtakunnallinen suunnitteluraportti (Redegørelse om landsplanarbejdet):* Tanskan ympäristöministeriö julkaisee vaalien jälkeen valtakunnallisen suunnitteluraportin, joka ohjaa kuntien kaavoitusta ja alueiden kehittämistä. Esimerkiksi vuona 2013 julkaistussa suunnitteluraportissa painotetaan tanskalaisen kilpailukyvyyn kasvattamista ja älykkäitä ja vihreitä suunnitteluratkaisuja (Dansk Årsrapport 2014). Raportti sisältää myös erityisvaatimukset Kööpenhaminan kaupunkiseudun suunnittelulle (Commin, DK Planning System in English).

*Valtakunnalliset suunnitteludirektiivit (plandirektiv):* Ympäristöministeriö asettaa sitovat säännöt alueidenkäytön suunnittelun sisällölle valtakunnallisissa suunnitteludirektiiveissä. Ministeriö voi edistää direktiivien avulla tietyntyyppisiä projekteja tai tietyn tyyppistä aluerakenteen kehitystä. Kaavoitusdirektiivejä on käytetty mm. uuden energiainfrastruktuurin sijoittumisen osoittamiseen. Ympäristöministeriö linjaa myös Kööpenhaminan pääkaupunkiseudulle omat kaavoitusdirektiivit, joissa sormimallista seudun rakennekaaviota päivitetään. (Commin, DK Planning System in English.)

*Veto-oikeus ja määräykset:* jos kunnan yleiskaava on ristiriidassa valtakunnallisten intressien kanssa, ympäristöministerin täytyy käyttää veto-oikeuttaan ja hylätä kaava silloin, kun se on kommentoitavana. Viranhaltijoista koostuva komitea arvioi yleiskaavat valtakunnallisten intressien näkökulmasta. Myös valtion alueviranomaiset voivat käyttää veto-oikeutta detaljikaavasunnitelman ollessa valtakunnallisten intressien vastainen. Ympäristöministeriö voi määrätä kunnanvaltuuston valmistelemaan suunnitelman, jonka sisällöstä määrää ministeriö. Ministeriö voi erityistapauksessa päättää kunnan yli suunnittelukiistasta. Näitä määräyksiä käytetään kuitenkin erittäin harvoin. (Commin, DK Planning System in English.)

Ympäristöministeriöllä on myös erityinen vastuu rannikkoalueiden ja vähittäiskaupan kehityksen yleispiirteisestä suunnittelusta, vesiresurssien ja Natura 2000-aluei-

den suunnittelusta. Valtio tekee joidenkin kuntien kanssa suunnitteluyhteistyötä ”yli” aluetason koskien kaupunkirakenteen kehitystä, liikennettä ja viheralueita.

Vuoden 2007 uudistuksen yhteydessä vanhat valtiolliset virastot korvattiin alueellistetuilla valtionhallinnon yksiköillä. Valtion alueviranomaiset valvovat valtion ja alueiden asettamien sääntöjen ja lupien noudattamista kunnissa ja yleisen edun toteutumista suunnittelussa ja rakentamisessa (vrt. Norjan Fylkesmannen ja Ruotsin Länsstyrelsen). Niiden tehtäviin kuuluvat suurimittakaavaiset tekniset ratkaisut ja kansainvälisten sääntöjen noudattamisen valvominen koskien ympäristösuojelua ja kaavoitusta.

Vuoden 2007 rakenneuudistus antoi valtiolle enemmän valtaa valvoa aluehallintoa ja kuntia (Galland 2012). Valtiota on kuitenkin kritisoitu näköalattomuudesta, sillä sen tuottamat suunnitteluraportit eivät käytännössä ohjaa kuntien ja alueiden suunnittelua, eivätkä ne luo poliittista tahtotilaa tulevaisuudesta. Valtio tyytyy ohjaamaan suunnittelua mm. kumppanuusjärjestelyillä alueellisten kasvuforumien kanssa ja toisaalta se tekee todella perinteisiä maankäytön ja liikenteen suunnitelmia, kuten pääkaupunkiseudun sormimallia (Damsgaard 2014). Suunnittelulakiin tehtiin muutos vuonna 2011, kun valtio antoi muutamille talouskriisistä erityisesti kärsineille rannikon ja maaseudun kunnille erivapauden harjoittaa vapaampaa suunnittelua koskien kaupan suuryksiköiden sijoittumista nostaakseen kilpailukykyään (Olesen & Richardson 2012).

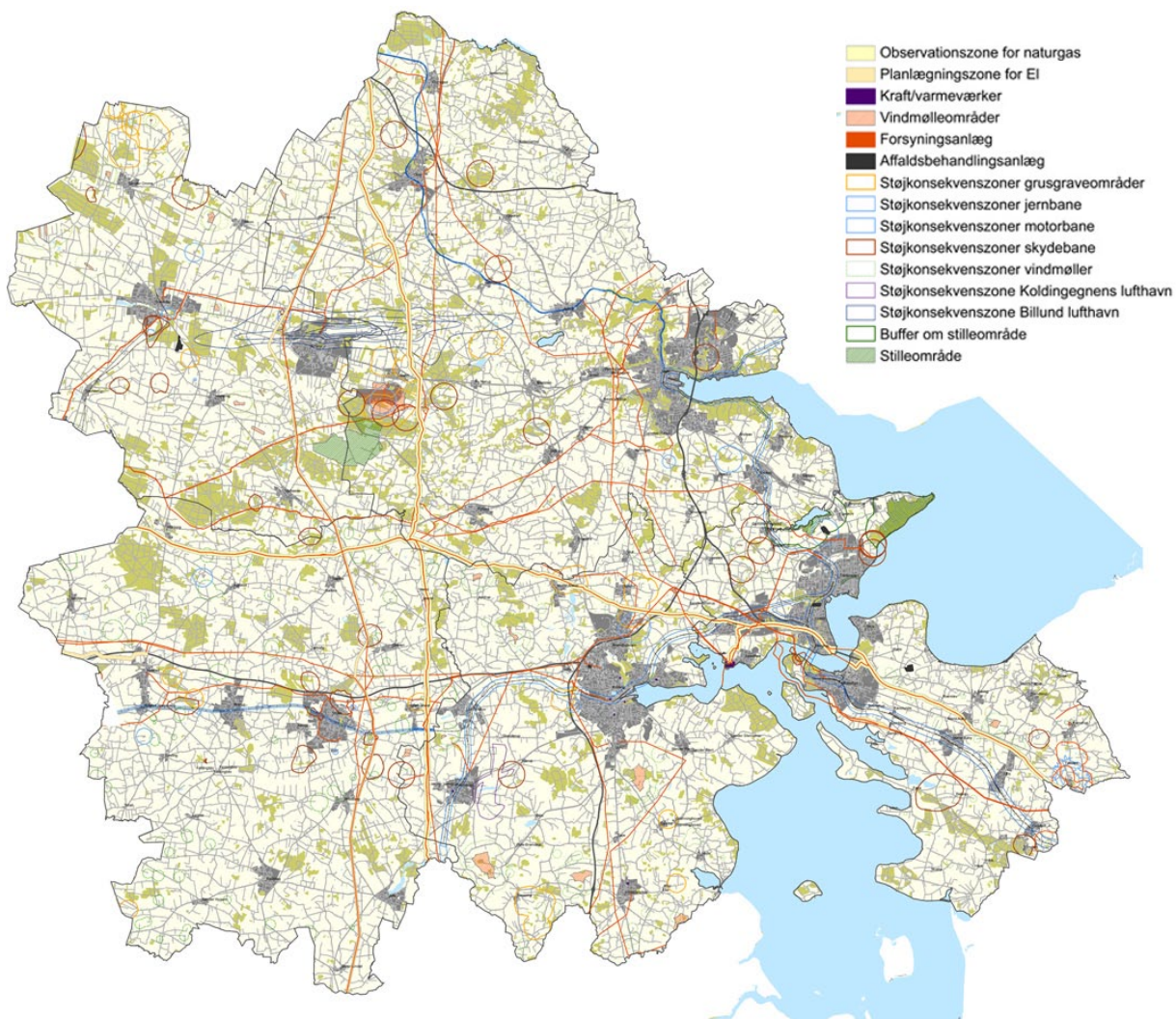
## Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö

Tanskassa on pitkät perinteet julkisen ja yksityisen sektorin välisessä yhteistyössä. Erilaisia komiteoita, yhteistyöelimiä, johtokuntia ym., jotka ovat toimeenpanneet poliittisia päätöksiä, on ollut useita. Viime vuosina näiden epävirallisten järjestelyiden määrä on kasvanut ja ne ovat kiinnittyneet entistä olennaisemmaksi ja virallisemmaksi osaksi suunnittelua ja päätöksentekoa. Vuoden 2007 hallintoreformin jälkeen aiempi selkeä työn kolmijako spatiaalisessa suunnittelussa katosi maakuntatason poistuttua. Uusi suunnittelujärjestelmä on heikentänyt hierarkkista ohjausta ja tuonut tilalle verkostoihin perustuvan hallinnan mallin. Tällaisessa tilanteessa strategisen suunnittelun koordinoitutarve seututasolla on korostunut – kyseisellä tasolla oletetaan olevan hyvä eri toimijoiden ja verkostojen koordinaatio. Tämä on ollut myös tavoitteena: toimijat joutuvat tekemään yhteistyötä ja koordinoimaan toimiaan saadakseen lakisääteiset tehtävänsä hoidettua.

- Sjellannin Kööpenhaminan sormikaavan ulkopuolisille alueille Ympäristöministeriö käynnisti vuonna 2008 strategiaproessin, jonka tarkoituksena oli laatia spatiaalinen strategia pääkaupunkiseudun lähialueiden kehittämiseksi. Strategiatyö valmistui vuonna 2010. Strategialla on konkreettinen ja ”tosiasiallinen” lähestymistapa, joka pohjautuu Kööpenhaminan sormimallin liikenteelliselle jaottelulle. Ajateltu yhteys liikenneinfrastruktuuri-investointeihin jäi kuitenkin puuttumaan. Strategiaan liitettiin kuitenkin hyviä kestävän suunnittelun esimerkkejä inspiraatioksi tulevalle kuntasuunnittelulle.
- Byregion Fyn on yhdeksän kunnan epävirallinen kaupunkiseutuyhteistyö. Byregion Fyn on kehittänyt laajaa yhteistyötä strategisessa suunnittelussa. Yhteistyötä johtaa pormestareista koostuva forumi. Kaupunkiseudun strategia (2014) kattaa useita yhteistoimintateemoja. Alueen kunnat ovat yhteistyön puitteissa laatineet yhteisen lakisääteisen suunnittelustrategian, strategisen infrastruktuurisuunnitelman sekä yhteiset periaatteet kuntien yhteistyölle ja kehittämiselle.



- Trekantområdets yhteistyössä ovat mukana Billundin, Frederician, Koldingin, Middelfartin, Vejenin ja Vejlen kunnat. Alueen kuntien välillä on ollut epävirallista yhteistyötä jo 1960-luvulta lähtien. Kunnat pyrkivät edistämään seudun kilpailukykyä. Kaupunkiseudun visiossa ja strategiassa kuvaillaan kaupunkiseutua Länsi-Tanskan kasvukeskuksena. Alue on hyväksynyt yhteisen strategiatarinan (Metropol på vej) joka viitoittaa alueen yhteisen spatiaalisen suunnittelun pitkän aikavälin kehittämiskysymyksiä. Samanniminen suunnittelustrategia on juuri valmisteilla. Myös yhteinen kasvustrategia on laadittu vuonna 2014.
- Trekantområdet on laatinut yhteisiä yleiskaavoja (kommuneplan) vuodesta 2004. Viimeisin on hyväksytty vuonna 2014. Tämä epävirallinen kaavamuoto perustuu yhteiseen strategiseen yleiskaavaan, joka on jokaisen alueen kunnan yleiskaavan strategiaosana. Tätä kukin kunta täydentää omia spesifejä kysymyksiään käsittelevällä osalla. Yhteisen strategian myötä on luotu myös kiinteämpi yhteys hallintoalueen (Syddanmark) kasvu- ja kehittämisstrategiaan.



Kuva 4. Ote Trekantområdets yhteisen yleiskaavan karttaliitteestä. Lähde: Trekantområdet (2013).

Tanskan seututasolla ei ole muodollista valtaa kuntasuunnittelun suhteen. Vahva koordinaatio puuttuu suhteessa kunnalliseen maankäytön suunnitteluun, sillä kunnallisen maankäytön ei käytännössä tarvitse olla linjassa seudullisten strategioiden kanssa.

Aluehallinnon kehittämissuunnitelmat on kuitenkin viime vuosina laadittu yhä enemmän yhteistyössä seudun kuntien kanssa. Seuduilla tulee olla yhteistyöelin, jossa ovat edustettuna kaikki seudun kunnat sekä seutuhallinto. Kunta- ja seutusuunnitelmat on ”synkronoitu” ajallisesti (valtuustokausittainen uudistaminen) ja niitä toteutetaan rinnakkain. Tästä periaatteesta pitäisi seurata se, että strategiset tavoitteet ovat hyvin formalisoituja, mikä voi antaa lisää joustavuutta kaavoitukseen. Neljän vuoden uusimissyklin olisi tarkoitus parantaa poliittista sitoutuneisuutta kaavoitustyöhön.

## **Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla**

Tanskalaista aluetason suunnittelun murrosta tutkineen Gallandin (2012) mukaan Tanska on siirtynyt sosiospatiaalisesta hyvinvointiyhteiskuntasuunnittelusta uusliberalistiseen, kasvuorientoituneeseen suunnittelumalliin, jota voidaan kutsua ns. ”pehmeäksi suunnitteluksi”, joka strategisuuden varjolla ottaa vähemmän kantaa käytännön suunnitteluun. Vuoden 2014 lakimuutoksen myötä tämä kehitys on vain voimistunut (Smidt-Jensen 2015). Nykytilanteessa suunnittelujärjestelmä on edelleen kuntauudistuksen jälkeisessä uudelleenrakentumisvaiheessa. Maakunnille ennen kuulunut kaupunkiseututaso strateginen spatiaalinen suunnittelu on käytännössä loppunut, sillä vastuu on siirtynyt valtiolle, joka näkee kuntatason tärkeimmäksi kehittämiskohteeksi. Kaupunkiseututaso on olemassa konkreettisenä ainoastaan Kööpenhaminan suunnittelussa. Muiden suurten kaupunkien kohdalla ei seudullista yhteistyötä tapahdu kuin satunnaisesti. Pienemmillä kaupunkiseuduilla yhteistyö on riippuvainen historiallisista suhteista ja siitä, millä tavoin seudut näkevät itsensä suhteessa kansallisen kehittämispolitiikan alueellisiin aspekteihin. Seuduilla, joilla tarve yhteistyöhön on polttavin, on syntymässä uusia yhteistyön muotoja.

Keskeinen virallinen kuntatason väline on yleiskaava ja sen laatimiseen liittyvä kaavoitusstrategia. Epävirallisia välineitä on, mutta mikään niistä ei ole vakiintunut vallitsevaksi työkaluksi. Maankäytön yleispiirteiseen suunnitteluun on muodostunut kaksitasoinen järjestelmä, jossa yleiskaavat toimivat virallisina maankäytön suunnittelun välineinä (ja sellaisina ne ovat tarkkaan kontrolloituja ja vakiomuotoisia), ja laissa pakolliseksi (mutta muodoltaan määrittelemättömäksi) määritellystä kaavoitusstrategiasta on tulossa uusi strategisen suunnittelun väline, jonka avulla kunnat käsittelevät seudullisen kehittämisen kysymyksiä. Lisäksi suuremmat kaupungit laativat omia, vapaamuotoisia strategisia suunnitelmia, jotka saattavat olla paikallisesti hyvinkin vaikutusvaltaisia.

Kaupunkiseututasoinen suunnittelu puuttuu kokonaan lainsäädännöstä, lukuun ottamatta Kööpenhaminan seutua, ja sormikaavan laatiminen on käytännössä ollut valtion sanelua. Kunnille jäänyt liikkumavara strategisten kysymysten suhteen on ollut vähäinen – lähinnä kuntien tehtäväksi on jäänyt paikallisten design-luonteisten kysymysten ratkaisu erityisesti kaupunkikeskustoissa (Smidt-Jensen 2015). Trekan-tområdenin esimerkki yhteisestä kuntasuunnittelusta osoittaa kuitenkin, että yhteisen tahtotilan kautta voidaan nykyjärjestelmän puitteissa ja nykytilanteessa tehdä jonkinasteista kaupunkiseututasoista spatiaalista suunnittelua.

Suurten kaupunkien intressit ovat ohjanneet kaupunkiseutujen suunnittelua. Kuntien kokoerot ovat niin huomattavat, ettei mainittavaa kaupunkiseutukohtaista

kilpailua ole, vaan keskuskaupungeilla on määräävä asema. Pienemmillä kaupunkiseuduilla on kehitteillä kaupunkiseutukohtaista yhteistyötä, joka suurimmalta osin motivoituu seudullisen kilpailukyvyn parantamisen kautta.

Aluehallinto keskittyy paljolti sairaalaverkoston kehittämiseen, joten aluetaso linkittyy heikosti spatiaaliseen suunnitteluun. Tällä saattaa olla vaikutuksia myös kaupunkiseutujen sisäisiin suhteisiin. Alueiden kasvufoorumit luovat yhteyden aluehallinnon, kuntien ja alueiden elinkeinoelämän välille. Mm. Damsgaard (2014) on kiinnittänyt huomiota kasvufoorumin edustajien nimittämiseen, joka tapahtuu kasvufoorumin sisällä eikä demokraattisesti valitun aluehallinnon kautta. Kunnat on veloitettu huomioimaan aluetason kasvustrategiatyön tulokset omassa strategisessa suunnittelussaan, mutta mitään kontrollimekanismia tälle ei ole kehitetty. Seurauksena onkin, että erityisesti suuremmat kunnat eivät mitenkään huomioi aluehallinnon strategioita. Tällä hetkellä poliittinen ilmapiiri tukee alueiden lopettamista myöhemmin vuonna 2015. Tämä on todennäköistä seuraavien vaalien tuloksesta riippumatta. Tämä tulee entisestään vahvistamaan kuntatason merkitystä ja johtamaan pidemmällä aikavälillä epävirallisen kaupunkiseutu- ja maakuntatason suunnittelun uuteen tulemiseen (Smidt-Jensen 2015).

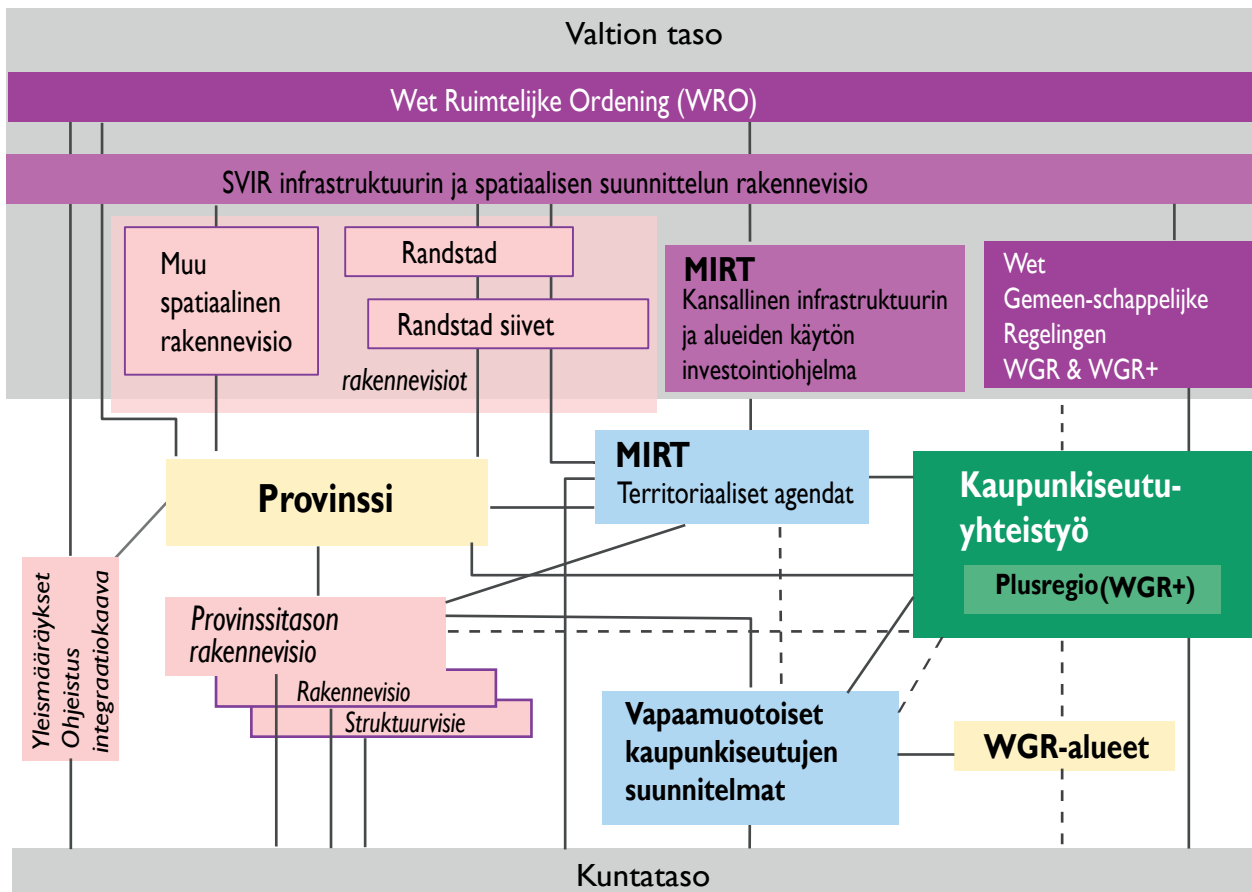
Tanskan nykyinen spatiaalisen suunnittelun järjestelmä on vielä ”sisäänajovaiheessa”. Kunnilla on ollut paljon työtä hallinnon yhteensovittamisessa johtuen laajoista kuntaliitoksista. Maankäytön suunnittelua on tehty pienillä resursseilla ja ilman pitkäjänteistä suunnitelmallisuutta. Erot kuntien välillä ovat kuitenkin tässä mielessä suuria. Kunnallisen kaavatyön seuraava kierros käynnistyy vuoden 2015 vaalien jälkeen ja se tulee olemaan ensimmäinen uuden kuntarakenteen aikainen ”normaali” kaavan laatimiskierros.



## 7 Hollanti

Hollannissa niin aluehallinto kuin suunnittelujärjestelmäkin on kolmeportainen. Infrastrukturi- ja ympäristöministeriö (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) vastaa kansallisen tason aluesuunnittelusta laatimalla rakennevisioita (structuurvisie), jotka ohjeellisuudestaan huolimatta ohjaavat alempitason suunnitelmia monilla tavoin. Provinssi on hallinnon välitaso. Hollannin 12 provinssia vastaavat pohjoismaisia läänejä tai maakuntia. Provinssien johto valitaan suorilla vaaleilla joka neljäs vuosi. Niiden tehtävänä on valvoa kuntia ja vesihallintoa. Provinssit vastaavat valtion politiikan antamien raamien mukaisesti kaupunkien ja alueiden suunnittelusta, terveys- ja sosiaalipolitiikasta, virkistyspalveluista ja ympäristönsuojelusta. Viime vuosina provinssit ovat alkaneet vastata myös kiinteistö- ja aluekehittämisestä. (Fiskaa 2011, 88). Provinssit laativat omia rakennevisioitaan, jotka ohjaavat ohjeellisesti kunnallista spatiaalista suunnittelua ja maankäytön suunnittelua.

Kuntatasolla johto valitaan myös nelivuotiskausiksi suorilla vaaleilla, paitsi pormestari, jonka kausi on kuusi vuotta. Pormestarin nimittää kuningas kunnanvaltuuston esityksestä. Kunnan tulee laatia koko kunnan alueelle asemakaava (bestemmingsplan) tai -kaavoja, jotka ohjaavat kunnan maankäytön suunnittelua, rakentamista ja muita toimenpiteitä kymmenen vuoden ajan kerrallaan. Asemakaavat hyväksyy kunnanvaltuusto, mutta ministeriö tai provinssi voi puuttua asiaan puolustaakseen alueellisia tai valtakunnallisia intressejä. Asemakaavan tulee myös noudattaa suunnittelu- ja hallintolakia.



Kaavio 4: Hollannin "välitason" spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät.

## Kaupunkiseutu suunnittelutasona

Hollannissa kaupunkiseutu on ollut väliinpuotoaja maankäytön suunnittelussa. Aiemmin maankäytön suunnittelussa vallitsi tiukka kaavahierarkia ja valtion tason ohjaus, joka ulottui kuntiin mm. valtion paikallisten edustajien kautta. Kuten Spaans ym. (2012) mainitsevat, on hollantilaisesta järjestelmästä pidetty esimerkkinä hierarkkisesta suunnittelusta ja vahvasta ohjauksesta. Eri tasoilla ja tasojen välillä tapahtuva neuvottelu ja konsensuksen rakentaminen on kuitenkin aina ollut keskeistä hollantilaisessa suunnittelujärjestelmässä.

Hollannissa on jo pitkään etsitty sopivaa hallinnon tai hallinnan muotoa joka vastaisi kuntatason ja provinssitason välisen "aukon" täyttämistä. 1980-luvulta on peräisin kunnallisen suunnittelu-yhteistyön keskeinen muoto "Yhteisen sääntelyn laki" (Wet Gemeenschappelijke Regelingen WGR), joka laadittiin selvittämään kuntayhteistyötä. Vuonna 1985 perustettiin provinssien puitteissa ensimmäiset ns. WGR-alueet. WGR-laki on luonut miltei 30 vuoden aikana satoja temaattisesti rajatun yhteistoiminnan alueita. Näistä yhteistoiminta-alueista ei pidetä rekisteriä, joten niiden tarkkaa määrääkään ei tiedetä. WGR ei olekaan ratkaissut kaupunkiseutujen yhteistoiminnan koordinoimattomuutta (Castenmiller & Woudenberg 2010). 2000-luvulla kaupunkiseutujen yhteistyö formalisoitiin niin sanottujen WGR+ -alueiden muodossa ja vuoden 2007 WGR+ -laki teki kahdeksasta metropolialueesta lakisääteisiä ja pakollisia yhdistyksiä.

WGR+-alueet (tunnetaan myös nimellä Plusregio) eivät olleet varsinaisesti demokraattisen kontrollin ja hallinnon taso, sillä niillä ei ollut vaalein valittuja edustajia. Niitä johti kuntien edustajista koostettu hallitus, sekä vastaavalla tavalla valittu valtuusto. Päätökset oli hyväksyttävä kunnissa ennen kuin niillä oli lainvoima. Plusregiot olivat kuitenkin lakiin perustuvia ja leimallisesti poliittisia foorumeita, joissa pyrittiin konsensukseen ja päätöksiin, jotka pantiin toimeen kunnallispolitiikan tasolla. Plusregioiden toiminta käsitti useita keskeisiä teemoja, kuten spatiaalinen kehitys, liikenne, talous, asuntotuotanto ja ympäristö. Valtio rahoitti metropolialueita vuoteen 2013 asti, minkä jälkeen rahoitus tuli kunnilta. Yksi valtion Plusregioilta alkuun vaatimista tehtävistä oli kaupunkiseudun rakennekaavan laadinta. Jo vuoden 2008 uusi aluesuunnittelulaki (Nota Ruimte) otti kuitenkin pois rakennekaavan laatimisvaatimuksen, joskin se jätti jäljelle mahdollisuuden epäviralliselle rakennesuunnittelulle.

Vuonna 2010 valtaan tullut hallituskoalitio teki useita aloitteita hallinnon yksinkertaistamiseksi. Erityisesti spatiaalisen suunnittelun ”virtaviivaistaminen” oli koalitiolle keskeinen päämäärä. Niinpä kaupunkiseututason yhteistyö on lopetettu lain vaatimana toimintana vuoden 2014 lopussa ja Plusregiot hallinnollisina yksikköinä puretaan kesään 2015 mennessä. Tähän on vaikuttanut myös Plusregioiden legitimitetin häilyvyys (vrt. Buitelaar & Sorel 2010). Mottona uudistuksessa oli ”oikeat toiminnot oikeille tasoille”, ja maankäytön suunnittelussa tämä tarkoitti kuntatason vahvistamista. Plusregioiden tehtävät siirtyvät osin provinsseille ja osin kahdelle uudelle Metropolialueelle. Samalla uuden kansallisen infrastruktuurin ja alueiden käytön investointiohjelman (MIRT) puitteissa on alettu laatia spatiaalisia rakennesuunnitelmia ja visioita, jotka liittyvät enemmän investointien ohjaamiseen ja niistä kilpailuun kuin strategiseen kehittämiseen.

## **Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla**

Spatiaalisen suunnittelun lainsäädäntöä (WRO, Wet Ruimtelijke Ordening) on uudistettu viime vuosina asteittain. Lain keskeinen sisältö maankäytön strategisen suunnittelun hierarkian suhteen liittyy kaavatyyppien ja hierarkian ohjausvaikutusten uudistamiseen. Vanhan järjestelmän sitovat strategiset kaavat on korvattu ohjeellisilla suunnitelmilla. Valtion tulee tehdä yksi tai useampi rakennevisio (struktuurvisie), jotka sisältävät valtion aluepolitiikan ja sen toimeenpanon päälinjaukset. Vuonna 2012 voimaan tullut ”Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte” on alue- ja paikallistason spatiaalista suunnittelua ohjeellisesti ohjaava rakennevisiopolitiikkadokumentti. Sen keskeisiä periaatteita ovat siirtyminen hallinnosta hallintaan (viitaten julkis yksityisen yhteistyön kasvavaan merkitykseen), yhteistyössä tapahtuvan suunnittelun lisääminen, suunnittelu- ja kehitystehtävien siirtäminen valtiolta maakunnille ja kunnille, suunnittelun kansainvälisen yhteistyön ja elinkeinoelämän kilpailukykyyn lisääminen, uudisrakentamisen ohjaaminen olemassa oleviin asumiskeskittymiin, luonto- ja kulttuuriperinnön merkityksen korostaminen, maanviljelyalueiden ehtojen turvaaminen osoitetuilla alueilla, sekä tulva-alueiden hyvä suunnittelu.

Rakennevisio voi olla myös teema- tai sektorikohtainen. Valtio voi myös antaa lainvelvoittavia ohjeita, sääntöjä ja laatia projektikohtaisia suunnitelmia provinsseille ja kunnille. Valtio voi käyttää näitä keinoja vain valtakunnallisten intressien turvaamiseen. Valtio voi antaa neuvoja ja huomioita visiotyön ohessa provinsseille ja kunnille, mutta yleensä tämä tulisi tehdä työn varhaisessa vaiheessa.

Valtio ja provinssit määrittelevät kuntien politiikkaa ja maankäyttöä ohjaavat suuntalinjat struktuurivisioiden kautta, mutta käytännön suunnittelu ja poliittiset valinnat tehdään kunnallistasolla. Yksi suurista kysymyksistä hollantilaisen maan-

käytön suunnittelun kehittämisessä on niin kutsutun seudullisen aukon täyttäminen. Tällä tarkoitetaan suunnitteluhierarkian väleihin (metropolialueet, kaupunkiseudut) asetuvien kysymysten ratkaisumallien etsintää. Kaupunkiseudun käsite on yksi keskusteluissa pisimpään mukana ollut käsite.

Lakimuutoksen myötä provinssien tehtävänä on laatia tarpeellinen määrä rakennevisioita (struktuurvisio) vanhan aluesuunnitelman (regioplan) sijaan. Provinssien rakennevisiot sisältävät aluepoliittiset linjaukset ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Provinssit voivat laatia rakennevision myös yhdessä naapuriprovinssien kanssa. Provinssien linjaukset eivät sido kuntia, vaikka kuntien tuleekin huomioida provinssin visioissa esitetyt asiat. Valtion tapaan provinssit voivat antaa ohjeita ja ehdotuksia kunnan suunnitteluun turvatakseen alueellisia intressejä.

Infrastruktuuri- ja ympäristöministeriö ja provinssit voivat puuttua kunnalliseen suunnitteluun, ja valtio voi puuttua myös provinssien suunnitteluun, jos siellä suunnitellut toimenpiteet ovat valtion linjauksia vastaan. Mahdollisia välineitä on useita:

*Yleismääräykset (verordeningen):* asemakaavan sisällölle asettavat ehdot, jotka koskevat kaikkia valtion tai provinssin alueen asemakaavoja, ellei toisin ole määrätty (esim. että määräys koskee vain joitain alueita). Määräys ei kuitenkaan ole kaavakohtainen.

*Erytisrajoitukset (ontheffings):* rajoitukset kunnan kaavoituspolitiikkaan tai yksittäisen kaavan laadintaan, joilla pyritään varmistamaan että valtion tai provinssin edut ja ao. tasojen näkökulmien huomioon ottaminen on kuntakaavoituksessa tasapainossa kunnan etujen kanssa.

*Ohjeistus (aanwijzing):* proaktiivinen tapauskohtainen ohjeistus, jota kunnan tulee noudattaa kyseisessä kaavassa. Jollei ohjeistus ole tarpeeksi tarkka, voi kunta valittaa. Ohjeistus voidaan antaa myös reaktiivisesti kesken kaavaprosessin, mikäli jokin osa kaavasta on konfliktissa provinssin tai valtakunnallisen edun kanssa. Tällöin kyseessä oleva osa kaavasta ei tule voimaan.

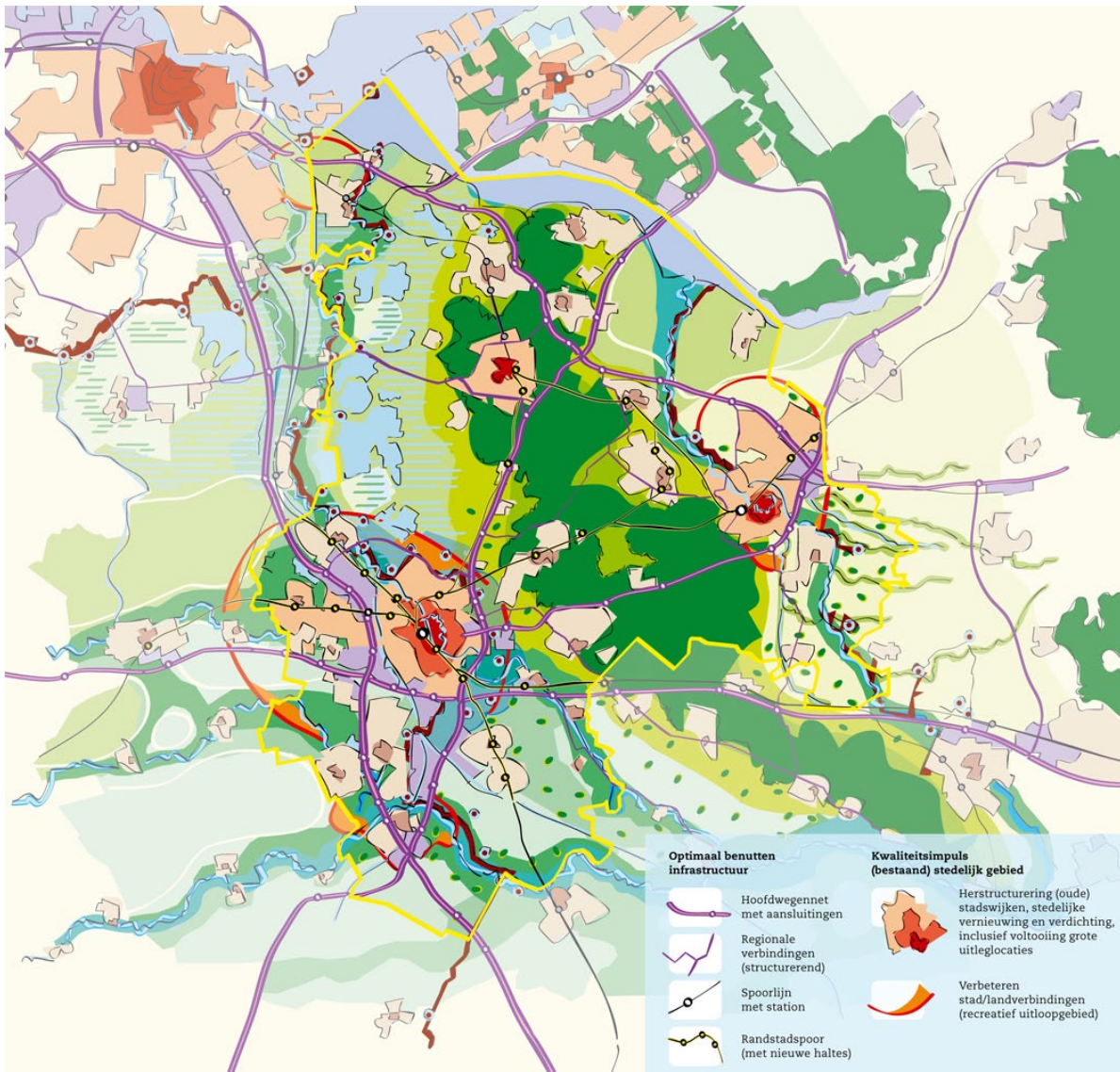
*Integraatiokaava (inpassingsplan):* viranomaiset voivat laatia niin sanotun integraatiokaavan provinssin tai valtakunnallisen edun ollessa kyseessä. Integraatiokaavassa esitetään lisäyksiä, tai korvataan kunnan kaavan sisältöjä niiltä osin kuin provinssin tai valtakunnalliset edut edellyttävät. Kunnan kaava ei ole voimassa integraatiokaavan sisältöjen osalta, eikä kunnalla ole oikeutta kaavoittaa integraatiokaavan aluetta kymmeneen vuoteen.

*Asemakaava (bestemmingsplan):* Valtion tai provinssin viranomainen voi määrätä kunnan laatimaan asemakaavan, mikäli ao. tason etu niin vaatii eikä kunta ole kaavaa laatimassa. Provinssiviranomainen voi myös ottaa kaavan laadittavakseen mikäli provinssin etu niin vaatii.

*Monivuotinen infrastruktuurin, alueidenkäytön ja liikenteen ohjelma MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport):* hallituksen toimeenpanoinstrumentti, joka yhdistää horisontaalisen ja vertikaalisen integraation, visiot ja investointiohjelman toisiinsa. Tietyn euromääräisen rajan ylittävät hankkeet rahoitetaan MIRT:in kautta: hallitus rahoittaa ja provinssi on vastuussa toteutuksesta. Hankkeiden sisällyttämisestä instrumenttiin päätetään provinssien ja valtion välisissä neuvotteluissa. MIRT käsittää spatiaalisia suunnitelmia, territoriaalisia agendoja (territoriale agenda). Nämä ovat muodoltaan samantyyppisiä kuin metropolialueiden visiot sekä Randstadin pohjois- ja eteläosien visiot, mutta niissä on lisäksi myös kehittämisohjelma- ja hankefokus. Kahdeksan MIRT-

aluetta kattaa koko maan ja ne ovat näin väistämättä osittain provinssirajoja ylittäviä. Vaikka MIRT-agendojen tarkoituksena on investointien kanavoiminen, ne ovat toimineet myös yhteisen spatiaalisen visioinnin areenoina (Zonnevelt ja Spaans 2014). Niiden toiminnallista luonnetta on pidetty hyvänä, mutta visioiden kehittelyn suhteen niiden koetaan jääneen vajavaisiksi.

Selkeästi ohjausvaikutteisten instrumenttien lisäksi monet muut strategiat yms. vaikuttavat kaupunkiseututasolla. Lakisääteisen Plusregio -aluetason ”yläpuolelle” on kehittynyt erilaisia hallinnan koalitioita. Yksi tällainen on kaupunkiverkostojen taso (esim. Brabantstad; myös Rotterdam The Hague), jossa tavoitellaan suurempaa mitataavaa. Toinen ja valtion kannalta keskeisempi on Randstad-konseptin ympärille syntynyt yhteistyömuoto. Randstad-konsepti tuli laajalti hyväksytyksi 1990-luvulla ja vuonna 2002 yhteistyö formalisoitiin neljän provinssin, niiden suurimpien kaupunkien ja kaupunkiseutujen kuntien välillä WGR-alueen Regio Randstad muodossa. Samanaikaisesti Deltametropolis -nimellä toimi ajatushautomosta kehittynyt avoin keskustelufoorumi, jossa oli partnereita eri puolilta Randstadia. Näiden yhteisvaikutuksesta vaikuttuneena hallitus pyrki luomaan konseptin koko Randstadin hallinnoksi. Tehdyt selvitykset (2007, OECD & RPB) kuitenkin osoittivat, että Randstadin kilpailukyky ei ollut riippuvainen hallintomuodosta. Vuonna 2008 Regio Randstad lopetettiin kaupunkien kiinnostuksen yhteistyöhön laimennuttua (Spaans ym 2012) lähinnä yhteisymmärryksen puutteen ja muiden rahoitusinstrumenttien ”riittävyys” vuoksi. Provinssit ovat jatkaneet yhteistyötään.



Kuva 5. Osa Pohjoissiiven Utrechtin alueen (Nordvleugel Utrecht) epävirallista rakennevisiota. Lähde: Nordvleugel Utrecht (2009).

Valtio on laatinut Randstadin alueen rakennevision (Strukturvisie Randstad 2040) ja Randstad Urgency -ohjelman, joilla on pyritty puuttumaan niin strategisiin kuin käytännöllisiin ongelmiin alueen kehittämisessä. Valtio on sisällyttänyt omiin lakisääteisiin rakennevisioihinsa myös näkemyksen Randstadin osista eli "siivistä" (Eteläsiipi, Pohjoissiipi). Tämä rakenne muodostaakin yhden rajaavan tekijän provinssien ja kuntien rakenteelliselle suunnittelulle, sillä provinssien ja kuntien odotetaan huomioivan valtiotason ratkaisut omissa lakisääteisissä rakennevisioissaan. Valtion toimesta on laadittu myös esim. Amsterdamin kaupunkiseudun koillisen alueen rakennevisio RRAAM (Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer). Näin valtio on sitonut itsensä ao. rakennevision toteuttamiseen, ja toteuttamisesta on laadittu puitesopimus alueen kuntien kanssa. Valtio myös vaati Pohjoissiiven Utrechtin alueen spatiaalisen vision laatimista. Kehittämissioksi kutsuttu dokumentti toimii – huolimatta siitä, että sillä ei ole lakiin perustuvaa asemaa rakennevisiona – yhtäältä Randstadin rakennevision konkretisoijana Utrechtin alueella sekä Utrechtin alueen muiden rakennevisioiden lähtökohtana. Samalla sen on tarkoitus toimia kokoavana dokumenttina MIRT-visiota varten, joten se luo yhteyden suunnitteluhierarkian ja vapaamuotoisten hallintarakenteiden välille. Näin sillä on myös osaltaan ohjaavaa



vaikutusta alempien tasojen lakisääteisille rakennevisioille. Vastaavasti Eteläsiiven alueella on laadittu viisi erilaista temaattista politiikkadokumenttia samalla periaatteella, joskin tulos on enemmän sektoristrategioiden kokoelma kuin spatiaalinen integroitu strategia.

Provinssihallinnot tuottavat lakisääteisen rakennevision lisäksi epämuodollisia spatiaalisia strategioita koskien kaupunkikehitystä, maisemakysymyksiä, liikkuvuutta ja taloutta. Näissä voi olla partnereita sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Esimerkiksi Utrechtin provinssi on laatinut Utrecht 2040-kestävän kehityksen strategian, jossa on mukana kolmisenkymmentä partneria, yrityksiä, yliopisto, kansalaisjärjestöjä ja paikallishallintoja. Tähtäimenä on ollut sitoutumisen vahvistaminen provinssin kehittämisen suuntaamiseksi.

## Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö

Kuntien välinen yhteistyö on yleistä – tyypillisesti kunnalla on kolmisenkymmentä erilaista yhteistyöjärjestelyä (OECD 2014). Monet näistä liittyvät kunnan tiettyihin tehtäviin tai yksittäisiin teemoihin. Jokainen järjestely käsittää oman sopimuksensa ja kumppanuutensa ja järjestelyjen aikajänteet vaihtelevat.

Kaupunkiseutujen yhteistyö Plusregio -konseptin puitteissa on ollut onnistunutta. Plusregio -alueet ovat toimineet toivotulla tavalla, eli tulkinneet niille asetettuja lakisääteisiä tehtäviä ja muuntaneet vaatimukset paikallisesti toimiviksi käytännöiksi. Kaupunkiseutujen sisäisiä eroja on pystytty käsittelemään ja pienentämään. Lisäksi Plusregio-alueet ovat osoittautuneet valtion kannalta luotettaviksi ja tarkoituksenmukaisiksi kumppaneiksi, ja provinssien kunnat ovat pitäneet niitä itselleen läheisenä ja toimivana kontaktina valtiotason kanssa. Niiden ei silti ole nähty murentaneen kuntien itsemääräämisoikeutta huolestuttavassa määrin, vaan lisääntyneiden rahoitusmahdollisuuksien on nähty kompensoivan käytännön päätäntävällän vähenemistä.

Tuloksia on pidetty myös sosiaalisessa mielessä houkuttelevina. Rakenne, jossa rahoitus kanavoidaan asiakohteisesti olennaisimman toimijan kautta ja Plusregio -alue on toiminut käytännön työrukkasena ja organisoijana, on mahdollistanut kevyen organisaatorakenteen, toiminnan tehokkuuden sekä asiantuntemuksen osuvuuden. Tärkein negatiivinen aspekti Plusregio -alueiden toiminnassa on ollut kitka provinssien toiminnan kanssa. Provinssit ovat nähneet, että niiden alueelliset politiikat eivät toimi tehokkaasti koska Plusregio -alueiden toimintokohtaiset oikeudet ja velvoitteet luovat häiriöitä provinssien strategioiden toteuttamiseen. Lisäksi provinssit näkivät, että Plusregiot olivat toimijoiden välisiä suhteita hämärtävä ”poikkeus” kansallisessa hallintohierarkiassa (Castenmiller & Woudenberg 2010).

Erityisesti Plusregio -alueiden toiminnan loputtua kaupunkiseutujen yhteistyön menestyssekkyys on riippuvainen vapaaehtoisten yhteistyömuotojen toimintamahdollisuuksista suhteessa lainsäädäntöön ja kaavoitusjärjestelmään. Horisontaalisen yhteistyön ongelmat ovat kuitenkin tulleet kaupunkiseuduilla tutuiksi: niin kauan kuin intressit ovat samansuuntaiset, on yhteistyö toimivaa ja sille voidaan osoittaa resursseja, mutta kaupunkiseuduilla on aina jossain määrin erilaisia intressejä, erityisesti asumiseen ja infrastruktuuriin liittyvien päätösten suhteen (vrt. Spaans ym 2012) Kaupunkiseudun vapaaehtoiseen yhteistyöhön on kuitenkin edelleen sitoutuneisuutta. Miltei kaikki Plusregio -alueet jatkavat tavalla tai toisella toimintaansa.



- Utrechtin kaupunkiseudun yhteistyö jatkuu Utrecht10 -nimellä. Yhteistyöorganisaatio jatkaa pitkälti samalla tavalla kuin aiempi Plusregio -alue, ainoastaan liikenneasiat on virallisesti siirretty provinssille. Utrecht10 on julkaissut oman strategisen spatiaalisen agendansa, joka on käytännössä hyvin samansuuntainen kuin alueen MIRT-investointiohjelman territoriaalinen agenda, mutta sisällöltään enemmän kokonaiskehitystä ja alueellisia näkökulmia hahmotteleva kuin yksittäisiä hankkeita ja aloitteita käsittelevä MIRT-agenda.

Hollannissa pääkaupunkiseudulla (Amsterdam) ei ole laissa määriteltyä erityisasemaa. Tämä johtuu mm. keskushallinnon sijoittumisesta Haagiin ja Randstadin muotoutumisesta yhtenäiseksi neljän suuren ja usean pienen kaupunkiseudun keskittymäksi, joka on valtakunnallisessa spatiaalisessa suunnittelussa ensisijainen suhteessa kaupunkiseutuihin. Amsterdamin alueen yhteistyöorganisaationa toimii kaksi tahoa:

- Stadsregio Amsterdam (SA), joka on ollut Plusregio-alueen organisaatio, ja Randstad Urgent-ohjelman (joka kokosi Pohjoissiipi-yhteistyön eri toimintalinjoja) myötä 2007 perustettu laaja kaupunkiseudun epämuodollinen yhteistyöelin Metropoolregio Amsterdam (AMA), jossa Stadsregio Amsterdam on osana. Stadsregio Amsterdam julkaisi seudullisen agendansa vuonna 2010. Plusregioiden lopettamisen jälkeen SA toimii epävirallisena yhteistyöelimenä, kun taas AMA:lle on annettu liikennekysymysten koordinoituvastuu.
- AMA toimii suurten, ylikunnallisten ja yliseudullisten strategisten hankkeiden hallinnoijana kaupunkiseudulla. Tällaisia ovat esim. Schiphol-Almere nopea raideyhteys, Zuidasin alueen kehittäminen kansalliseksi elinkeinoelämän keskuksiksi, RRAAM Amsterdamin seudun koillispuolisessa kehityskäytävässä, ja Pohjanmeren kanavan seudun kaupunkirakenteiden tiivistämishanke NZKG.

Epävirallinen yhteistyö hollantilaisilla kaupunkiseuduilla on aiemmin ollut hajanaisista ja seutujen sisäisten kiistojen sävyttämää. Kunnat ovat pikemminkin keskittyneet saamaan oman osansa kakusta kuin miettimään, millaista kakkua pääsevät syömään. Lisäksi provinssien ja kuntien suhteet ovat olleet perinteisesti huonot ja provinssien hierarkkinen kaupunkiseututasoa huomioimaton ohjaus on aiheuttanut kitkaa myös seutujen sisällä (Levelt & Metze 2014). Samalla kaupunkiseututasosta on joissain tapauksissa koettu muodostuneen omalakinen tasonsa, jonka ei ole nähty refleктоivan alueen kuntien tahtotiloja. Lisäksi kaupunkiseutuyhteistyötä on kritisoitu poliittisten riskien välttämiseksi, mikä johtaa status quon säilyttämiseen.

Viime vuosina kaupunkiseutujen suunnitteluyhteistyö on käytännössä ollut vilkasta. Tämä on johtunut lainsäädännön muutoksista ja osin kilpailevista laeista, jotka ovat pakottaneet kaupunkiseudut laatimaan erilaisia suunnitelmia, joiden sitovuus ja spatiaalisuus vaihtelevat suuresti. Kaupunkiseuduilla on ollut tarve erottua provinseista, mutta myös varmistaa oma asemansa lakisäätteissä ja politiikkaohjauksen kautta määrittävässä kansallisessa suunnittelujärjestelmässä.

## Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla

Hollannin spatiaalisessa suunnittelussa korostuu vahvasti strateginen lähtökohta, koska suunnittelujärjestelmässä on valtion tasolta periaatteessa portaattomasti kuntatasolle ja sen allekin skaalautuva strategisen suunnittelun malli (struktuurvisie). Valtion, provinssin ja kunnan tasoilla laaditaan useita rinnakkaisia ja osa-alueittaisia

suunnitelmia. Kuntatason visio voidaan uuden ympäristölain myötä sisällyttää kunnan ympäristösuunnitelmaan, millä pyritään parempaan eri sektorien integraatioon. Vuonna 2012 aloittanut uusi hallitus päätti uudistaa ja yksinkertaistaa spatiaaliseen suunnitteluun liittyvää lainsäädäntöä yhdistämällä rakennettua ja viherympäristöä koskevat keskeiset lait (15 erillistä lakia) yhdeksi ympäristö- ja suunnittelulaksi (Omgevingswet), jonka odotetaan astuvan voimaan vuonna 2018. Samalla lain sisältöjä pyritään yksinkertaistamaan. Uusi laki tulee painottamaan horisontaalista yhteistyötä erityisesti seutujen tasolla. Samalla on karsittu erityisesti yritysten ja kansalaisten velvoitteita rakennuslupaprosesseissa ja vähennetty yksityisen sektorin suunnittelualoitteiden evidenssipohjaan liittyviä vaatimuksia (Bijlsma ym 2013; MIM 2014). Myös uusi ”yhden kaavan” periaate, jonka mukaan kunta voisi laatia vain yhden ”ympäristökaavan,” joka käsittää tähän mennessä eri suunnitelmissa olleet rakennettuun ympäristöön liittyvät aspektit, korostaa halua saavuttaa aiempaa tehokkaampi, integroivampi ja strategisempi ote läpi järjestelmän.

Hollantilainen lainsäädäntö ja politiikkaohjaus ovat jättäneet kaupunkiseudut pitkälti sivuseikaksi. Erilaisten yhteistyömuotojen kirjo ja niiden epäselvä suhde valtiotason suunnitteluun on pitänyt kaupunkiseututason pääosin poissa maankäytön suunnittelun kartalta. Tätä nykyä virallinen maankäytön suunnittelun kaupunkiseutuyhteistyö kattaa ainoastaan liikennejärjestelmäsuunnittelun kolmella ”metro-polialueella”.

Valtion ja provinssien kaupunkiseututasoon kohdistama ohjaus on silti monimuotoista. Erityisesti kansallisesti tärkeällä Randstadin ja sen siipien tasolla kansalliset visiodokumentit ohjaavat sekä spatiaalista suunnittelyyhteistyötä (esim. seudulliset saavutettavuus- ja asemanseutuhankkeet) että pehmeästi raamittavat yhteistyön mahdollisuuksia (Plusregio -tason poistuva valtion tuki ja sen jälkeinen yhteistyön organisointi).

Ehkä tärkein kansallisen tason strategisen spatiaalisen suunnittelun ohjausinstrumentti tällä hetkellä on MIRT-investointiohjelma, jonka suora yhteys kansallisiin investointipäätöksiin on johtanut sen merkityksen korostumiseen myös suhteessa kaupunkiseutujen suunnittelyyhteistyöhön. Kaupunkiseutujen viimeisten kymmenen vuoden aikana muodostuneet yhteistyökäytännöt ovat Plusregio -alueiden lopettamisen jälkeen vapaamuotoisempia kuin aiemmin ja supistuvien resurssien takia panoksia laitetaan sinne missä niistä on odotettavissa paras tuotto. Näin MIRT-ohjelman territoriaaliset agendat ovat muodostumassa keskeisiksi kaupunkiseututason strategioiksi suhteessa valtiontason ohjaukseen. MIRT-agendat laaditaan laajassa yhteistyössä (vrt. Spaans ym 2012) ja ne ovat luonteeltaan eri tasoisten politiikkadokumenttien, lakisääteisten ja vapaaehtoisten strategisten suunnitelmien ja paikallistenkin visioiden yhteensovittamisen instrumentteja. Ne edustavat laajan julkisen sektorin toimijajoukon yhteistä näkemystä siitä, miten strategiat muunnetaan julkisiksi investoinneiksi erityisesti infrastruktuurin osalta. Suurimmat kaupungit ovat näissä agendoissa edustettuina niin suoraan kuin kaupunkiseututasoisten yhteistyötoimijoiden kautta. Plusregio -alueiden jälkeisestä kaupunkiseututason osallistumisesta on liian varhaista vielä tehdä arviota.

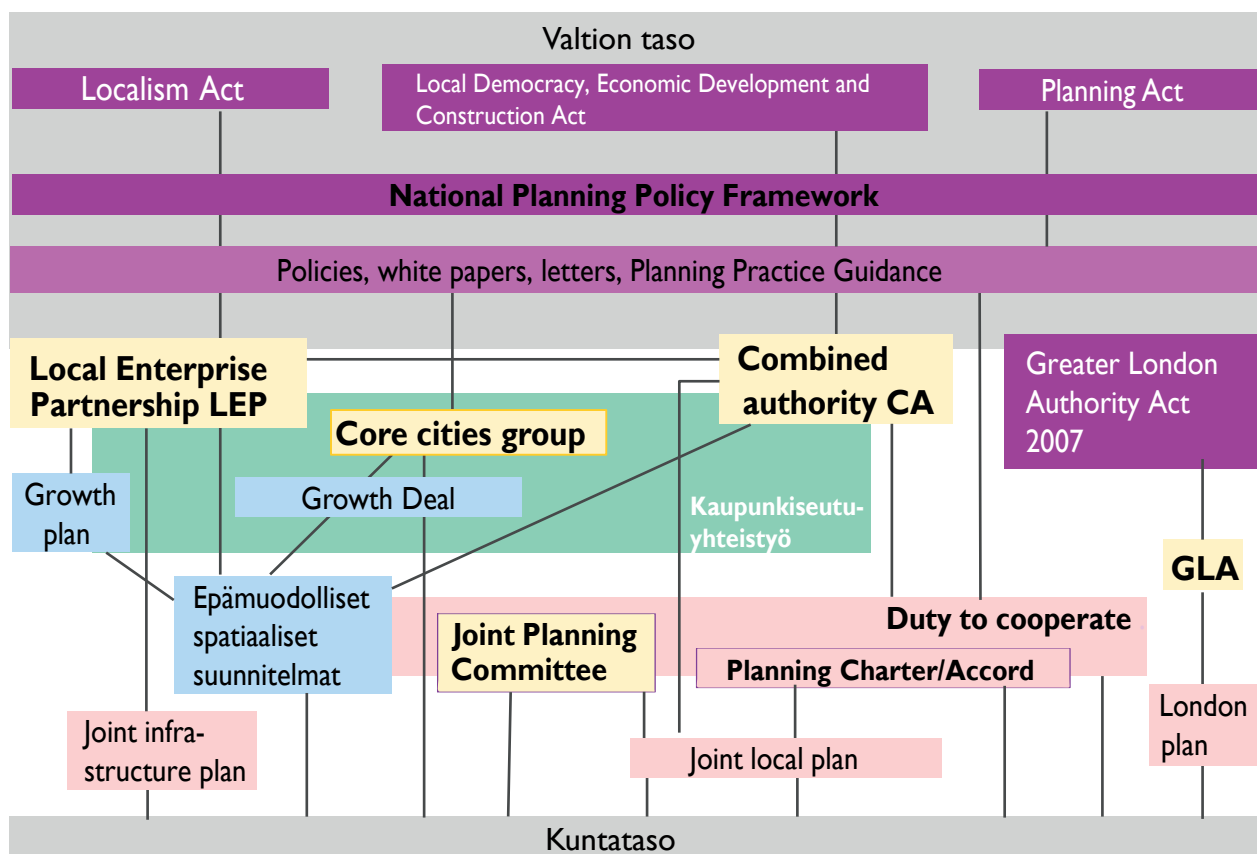
Samalla on todettava, että kaupunkiseudut jatkavat edelleen myös vapaamuotoista strategista suunnittelua. Tässä mielessä painotukset kaupunkiseutujen välillä vaihtelevat. Kansallisen tason ohjauksen vaikutus – mukaan lukien MIRT-ohjelma – on kuitenkin nähtävissä liikkumisverkostojen ja keskeisten liikenteen solmukohtien (Knooppunt) suunnittelun korostumisen kautta. Osa kaupunkiseuduista on ottanut entistä talouspainotteisemman lähestymisen spatiaaliseen suunnitteluun, mitä noodi-ajattelu tukee: integroitu suunnittelu, jossa elinkeinoelämä pikemminkin aktiivisesti vetää hankkeita keskeisissä paikoissa kuin valitsee sijoittumispaikkojaan kaavallisesti tarjotuista vaihtoehdoista.

## 8 Englanti

Englantilainen kaavoituksen taustalla on vuonna 1947 laadittu kaupunki- ja maaseudun suunnittelulaki (Town and Country Planning Act). Valtionhallinto antaa alemmille hallinnon tasoille sekä sitovia suunnitteluohjeita että käyttää politiikkaohjauksen keinoja. Vuonna 2012 valtio julkaisi uuden valtakunnallisen alueidenkäytön suunnittelun politiikkakehyksen (National Planning Policy Framework, NPPF). Tarkoituksena on ollut yksinkertaistaa aiempaa monituhatsivuista ohjausta ja samalla mahdollistaa entistä monimuotoisempi paikallinen suunnittelu. Lainmuutoksilla on pyritty selkeyttämään strategista suunnittelua ja mm. helpottamaan kaupunginosien ja piirikuntien omia asukaslähtöisiä suunnitteluprojekteja (Neighbourhood Planning).

Maassa oli ennen periaatteessa kolme suunnittelutasoa: alue- (Region), maakunta- ((Non-Metropolitan) County) ja kuntataso (District, Borough, City). 1990-luvun hallinnonuudistuksessa kaksi viimeistä yhdistettiin ”yhtenäiskunniksi” (Unitary Authority/ Unitary Council). Järjestelmää ei kuitenkaan saatu uudistettua kokonaisuudessaan, joten yhtenäiskunnat eivät korvanneet maakunta- ja kuntatasoja kaikilta osin. Niinpä vanha järjestelmä on osittain edelleen käytössä. Lisäksi aluetaso, joka tuotiin mukaan suunnittelujärjestelmään 2000-luvulla, on lakkautettu. Osassa maata on myös alemman tason piirikuntia (Parish), joiden tehtäväkenttä on keskittynyt paikallisten pienimuotoisten kysymysten hoitamiseen. Niillä on kuitenkin uusi rooli naapurustosuunnittelussa (Bäcklund & Kanninen 2015).

Vaikka paikallishallinto valitaan suorilla vaaleilla, on paikallistason valta rajattua, eikä niiden toiminnalla ole perustuslain mukaista turvaa. Valtiolla on mahdollisuus ohittaa paikallishallintojen päätökset ja tämä onkin tyypillistä englantilaisessa poliittis-hallinnollisessa kontekstissa (Nadin & Stead 2014). Englantilaisissa kunnissa käytetään päätöksenteossa useimmiten arviointia ja harkintaa lainvoimaisten suunnitelmien rinnalla. Paikallistasolla ei myöskään ole tuloverotusta ja niiden rahoitus tapahtuu suurimmaksi osaksi valtion tulonsiirtojen kautta. Virallisen suunnittelujärjestelmän mukaista spatiaalista suunnittelua harjoittavat paikallisviranomaiset (”council”, local planning authority), joiden keskeinen suunnitelmakokonaisuus on paikallissuunnitelma (Local Plan). Vuonna 2011 käyttöön otetun uuden tyyppisen paikallissuunnitelman perusteet ovat vanhassa paikallisessa suunnitelmakokonaisuudessa (Local Development Framework, LDF). Monet paikallisviranomaiset ovat vasta aloittamassa uudenmuotoista suunnitelmien laadintaa. Paikallissuunnitelma käsittää ydinstrategian (Core Strategy), sen toteuttamiseksi tarvittavat tarpeelliset muut suunnitelmat, sekä erillisen toteuttamissuunnitelman. Lontoolle on olemassa oma suunnitteluohjeistonsa ja omat suunnitelmakokonaisuutensa. Paikallisviranomaisia on ohjeistettu pitämään suunnitelmien määrä minimissä ja vain perustellusti tarpeellisia suunnitelmia tulee laatia.



Kaavio 5: Englannin ”välitason” spatiaalisen suunnittelun olennaisimmat tekijät.

## Kaupunkiseutu suunnittelutasona

Englannissa kaupunkiseutu suunnittelutasona on uusi ilmiö. Vaikka Lontoon kaupunkiseudun yhteistyöstä on kokemuksia jo vuosikymmenten ajalta, on englantilainen suunnittelujärjestelmä korostanut valtion ohjauksessa tapahtuvaa kuntasuunnittelua. Kuntasuunnittelu on luonteeltaan ohjeellista, vaikkakin kuntia itseään sitovaa. Koko suunnittelujärjestelmä on rakennettu harkintavallan käytön ympärille. Lontoon erityisasema on korostunut 2000-luvulla pormestarimallin ja englantilaisittain vahvan kaupunkiseutuhallinnon ansiosta. Valtio keskittyi 2000-luvulla seutusuunnittelun kehittämiseen. Vuodesta 2010 on rakennettu myös paikallista suunnittelua, jonka seurauksena kaupunkiseututasolla on tapahtunut tiettyä kehitystä. Suurilla kaupunkiseuduilla on perustettu ja perusteilla kuntien yhteisiä hallintoelimiä ja paikalliset talouskehittämisen kumppanuusorganisaatiot ovat muodostumassa tärkeiksi strategisen suunnittelun toimijoiksi. Samalla uudistettu suunnittelulainsäädäntö on korostanut proaktiivista kuntien välistä yhteistyötä osana kuntien omaa maankäytön suunnittelua.

*Yhteisten ydinstrategioiden (Joint Core Strategy) laatiminen on käynnistynyt paikallishallintojen yhteistyössä. Laki antaa tähän mahdollisuuden ja seutuhallinnon alasajon jälkeisenä aikana tämä on osoittautunutkin tarpeelliseksi. Näin voidaan vastata strategisen koordinaation kysymyksiin erityisesti monikeskuksisilla kaupunkiseuduilla.*

*Yhteisiä paikallissuunnitelmia (Joint Local Plan) ja/tai yhteisiä suunnittelupolitiikkoja (Joint Planning Policy) voidaan laatia paikallishallinnoissa tarpeen mukaisesti.*

Tätä varten ne voivat perustaa yhteisiä suunnitteluelimiä (joint planning unit) ja yhteisiä suunnittelukomiteoita (joint planning committee). Tällaisia paikalliseen sopimukseen perustuvia yhteenliittymiä onkin perustettu jonkin verran. Yhteinen suunnittelukomitea on paikallishallintojen yhteinen suunnittelulautakunta, joiden perustaminen on mahdollista paikallishallintolain (1972) perusteella. Erityisesti kaupunkiseudulla, joilla on samanaikaisia paikallisia suunnitelmaprosesseja, voi yhteinen suunnittelutyö tapahtua tehokkaasti ja keskustelevasti yhteisen laissa määritellyn työvälineen kautta. Saadakseensa päätöksentekovaltaa on kaikkien kuntien hyväksyttävä toimivallan siirto yhteistyöelimelle.

*Pääkaupunkiseudun maankäytön suunnittelu: Greater London Authority (GLA) on kaupunkiseudun hallinnon erityinen muoto. Sen asema perustuu lakiin "Greater London Authority Act 2007". Sen toimialana ovat asuntotuotanto, poliisi-toimi, strateginen suunnittelu, liikennesuunnittelu, julkinen liikenne, tieverkko, sekä palo- ja pelastustoimi. Rahoitus GLA:lle tulee pääasiassa valtiolta. GLA kerää ruuhkamaksujen sekä alueen liikenteen ympäristömaksujen tuoton. GLA:n rakenne on suunniteltu vahvaa poliittista vaikuttamista ja operationalisointia silmällä pitäen. Koko toimintaa johtaa suoralla kansanvaalilla valittu pormestari, jonka henkilökohtainen vaikutusvalta on tärkeässä roolissa koko organisaation menestyksen kannalta. Pormestarilla on laajahko (n. 250 henkeä) toimisto, joka muodostaa poliittisen ohjauksen koneiston. Velvoitteena sillä on laatia kaupunkiseudun strateginen suunnitelma (London Plan). London Assembly on vaaleilla valituista jäsenistä (25) koostuva "hallitus", joka valvoo pormestarin toimintaa. Lisäksi Assembly tai sen yksittäiset jäsenet voivat ottaa tarkasteluun yksittäisiä kysymyksiä, joiden nähdään olevan lontoolaisten mielenkiinnon kohteena. Lontoon Borough:ien (paikallishallinnon paikallinen, mutta virallinen nimitys) tulee noudattaa London Plania omassa maankäytön suunnittelussaan ja pormestarilla on oikeus ylittää paikallishallinnon päätös, jos sen uskotaan olevan ristiriidassa kokonaisedun kanssa. Vuodesta 2009 pormestari ja paikallishallinnot, London Councils –yhteistyöelimensä kautta, ovat yhteisellä sopimuksella (London City Charter) sopineet työnjaosta hallinnon eri alueilla. Sopimuksessa on määritelty lakisääteisten velvoitteiden toteuttamisen tavat ja toimintamallit, sekä sovittu toiminnan periaatteista niillä alueilla, joilla velvoitteet ovat yhteisiä.*

Englantilaisessa kontekstissa jaottelu virallisen ja epävirallisen suunnitteluun on erityisen häilyvä. Järjestelmässä on vain yksi leimallisesti spatiaalinen suunnitelmakokonaisuus, joka on lakisääteinen: paikallisuunnitelma (Local Plan). Siihenkään ei sisälly määrämuotoista maankäytön suunnittelua, vaan pääpaino on ydinstrategioissa ja niiden alueellistamisesta kunnan alueella. Naapurustosuunnitelmat (Neighbourhood Plan) ovat vapaaehtoisia, vaikkakin niillä on mahdollisuus tulla osaksi paikallisuunnitelmaa. Erityisesti kaupunkiseutujen kysymyksiin liittyen olennainen on kuitenkin yhteistyövelvoite rajat ylittävien kysymysten suhteen.

*Yhteistyövelvoite (Duty to Cooperate) on suunnittelulaissa mainittu velvoite. Se tarkoittaa, että kunnan on oma-aloitteisesti tehtävä yhteistyötä naapurikuntien kanssa niissä kysymyksissä, joilla on ylikunnallista merkitystä, tai ylikunnallinen luonne. Kun paikallisuunnitelma tarkastetaan suunnittelun tarkastuslaitoksessa (Planning Inspectorate), kiinnitetään yhteistyön osoittamiseen erityistä huomiota suunnitelman pätevyyden (soundness) arvionnissa. Paikallishallinnot tekevät spatiaalisen suunnittelun seudullista lakisääteistä yhteistyötä kukin omasta näkökulmastaan, koska kukin paikallishallinto hyväksyy paikallisuunnitelmansa erikseen tarkastuslaitoksessa. Yhtenäistä seudullista näkemystä ei lakisääteisillä instrumenteilla voida näin varmistaa, vaikka jokaisen paikallis-*

hallinnon onkin osoitettava tehneensä käsiteltävien asioiden suhteen yhteistyötä naapurihallintojen kanssa (ohjeistuksessa puhutaan “strategisista rajat ylittäviä asioista”, strategic cross boundary matters).

Suunnittelujärjestelmän kehityksen sivujuonteina on syntynyt erityyppisiä yhteistyömuotoja, joilla on yhteyksiä spatiaaliseen suunnitteluun tai ne jopa voivat hoitaa osin suunnittelujärjestelmän tehtäviä.

*Yhteisviranomainen (Combined Authority, CA).* Vuoden 2009 Paikallisdemokratia-, taloudellinen kehittäminen ja rakentaminen -lain (Local Democracy, Economic Development and Construction Act) perusteella kunnat voivat perustaa yhteisen viranomaistahon (CA). CA on vapaaehtoinen yhteenliittymä, joka voi ottaa hoitaakseen liikenteen, taloudellisen kehittämisen ja kaupunkiuudistuksen tehtäviä, mukaan lukien spatiaalinen suunnittelu kyseisiin teemoihin liittyen. Se voi halutessaan toimia alueellisena julkisen liikenteen (tilaaja)organisaationa. Lisäksi sillä voi olla yleinen mandaatti: partnerit voivat päättää antaa minkä hyvänsä kunnallisen toiminnon CA:n vastuulle. Sikäli kuin nämä toiminnot eivät kuulu edellä mainittuihin teemoihin, sisäministeriön on hyväksyttävä niiden siirto CA:lle. Sisäministeriö päättää CA:n perustamisesta paikallishallintojen yhteisen hakemuksen pohjalta. CA:n on tarkoitus olla suhteellisen pysyvä järjestely, joten siitä päätetään lailla (statutory instrument) eikä siihen voi tehdä alueellisia tai sisällöllisiä muutoksia ilman uutta hyväksyttämistä sisäministeriössä ja siihen liittyvää lainmuutosta. Näin sekä perustamiskynnys että muutoskynnys ovat suhteellisen korkealla.

CA:n on tarkoitus edistää hallinnan virtaviivaistamista parantamalla pitkän aikavälin strategista päätöksentekoa. Se tarjoaa kaupunkiseuduille selkeän kunnista riippumattoman “äänen” suhteessa valtioon ja sijoittajiin, sen avulla pyritään parantamaan talous- ja liikennekehityksen yhteensovittamista, koordinointia ja toteuttamista, ja sen avulla mahdollistetaan kaupunkiseudullisten tehtävien ohjaaminen.

## **Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla**

Valtionhallinto ohjaa suunnittelua etupäässä politiikkadokumenteilla. Uuden konservatiivi-liberaali hallituskoalition päästyä valtaan vuonna 2010 paikallisuutta alettiin korostaa alueidenkäytön ohjauksessa. Hierarkkisen suunnittelujärjestelmän sijaan alettiin keskittyä enemmän paikallisyhteisöihin (communities). Myös suunnittelujärjestelmässä korostuu paikallisen suunnittelun ensisijaisuus. Tietyssä määrin tätä periaatetta kuitenkin murentaa seudullisten kehittämiskumppanuuksien perustaminen niiden toimivaltuuksiin kuuluvan strategisen suunnittelun ja kuntasuunnittelun ohjauksen vuoksi. Toisaalta kaupunkiseututasoinen itsemääräämisoikeus on parantunut (Heseltine 2012; Centre for Cities 2015).

*Valtakunnallinen alueidenkäytön suunnittelun politiikkakehys (National Planning Policy Framework, NPPF)* määrittelee valtion vaatimukset ja suuntaviivat spatiaaliselle suunnittelulle. Sen pääperiaatteena on ohjata vain välttämättömässä määrin. Suunnittelulainsäädännön mukaan lupapäätökset tulee tehdä paikallissuunnitelman mukaisesti, elleivät erityiset materiaaliset seikat toisin osoita. NPPF määritellään tällaiseksi materiaaliseksi seikaksi. Toisaalta paikallissuunnitelmien tulisi ottaa NFFP:n sisällöt huomioon. Kaupunkiseutuja koskettavia

erityisiä spatiaalisen suunnittelun politiikkakehystyksiä ei NPPF:ssä ole. Sen sijaan siinä hahmotellaan seudullisen yhteistyön verkostojen (erityisesti Local Enterprise Partnership, LEP) osuus paikallisessa suunnittelussa.

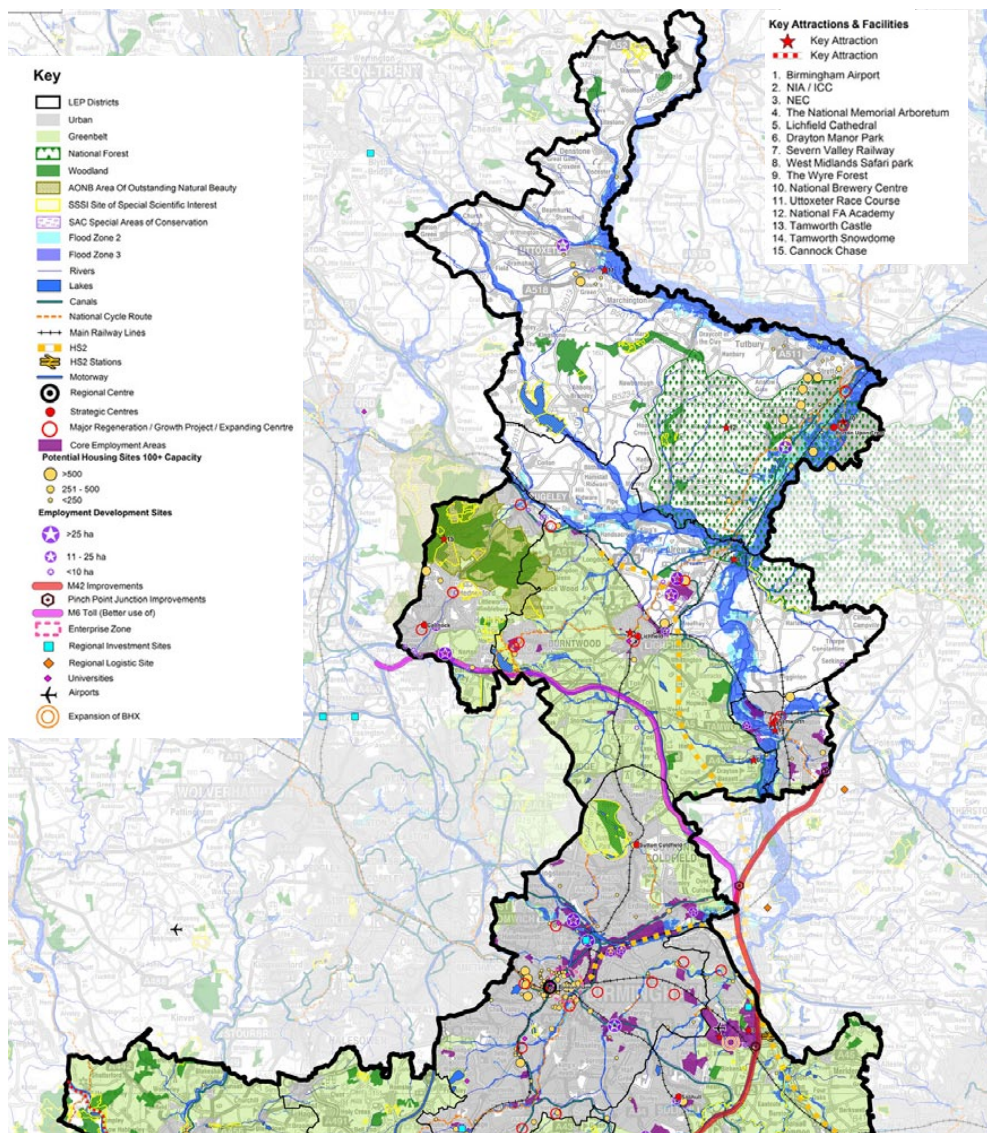
*Suunnittelun tarkastus (Planning Inspection):* suunnittelun tarkastusvirastolla (Planning Inspectorate) on yhtenä monista suunnitteluun liittyvistä tehtävistään velvoite tarkastaa kaikki paikallissuunnitelmat sekä niiden lainmukaisuuden että niiden sisältöjen osalta. Sisällöllinen tarkastus käsittää koko suunnitelman sisällön yksityiskohtia myöten. Jos suunnitelma havaitaan tarkastuksessa epätoimivaksi (unsound) se palautetaan paikallishallinnolle uudelleen laadittavaksi. Tarkastuksesta voi valittaa oikeusteitse.

*Seudullinen yritysyhteistyöverkosto (Local Enterprise Partnership, LEP):* suuri osa seutukehittämisen tehtävistä onkin siirtynyt sisäministerin määräyksestä syntyneille seudullisen yritysyhteistyön verkostoille (LEP). LEP on määräyksen perusteella ”vahvasti suositeltava” eli käytännössä paikallistoimijoille pakollinen instrumentti, jonka tehtävänä on tuoda yhteen seudun kehittämisen toimijoita. Käytännössä LEP:t ovat elinkeinoelämäjohtoisia julkisten, yksityisten ja korkeakoulutahojen yhteistyökumppanuuksia. Ne saavat rahoituksensa kilpailemalla rahastojen, kuten Alueellisen kasvurahaston (Regional Growth Fund) rahoituksesta. LEP:it tekevät yhteistyötä myös paikallistason suunnitelmien laatimisessa. LEP tulee olemaan paikallinen EU:n rakennerahastojen hallinnoinnin johtoryhmä kaudella 2014–2020. Hallitus on päättänyt, ettei se määrittele LEP:n muotoa ja tehtäviä. LEP:ien rooli on näin paikallisesti määriteltävissä, joskin eri LEP:eillä on paljon yhteistä, johtuen seutukehittämisen ”perinnöstä”, jonka hallitus epäsuorasti on asettanut LEP:ien hoidettavaksi. LEP:ejä on 39 kappaletta (2014). Paikallishallinto voi kuulua useampaan kuin yhteen LEP:iin.

LEP:eillä onkin vahva kytkentä paikalliseen spatiaaliseen suunnitteluun. Hallituksen ohjeistus (Local Growth White Paper, 2011) listaa yhteistyömuodot, joissa käsitellään liikennettä, asuntotuotantoa ja suunnittelua integroidusti kasvun ja infrastruktuurien tarjonnan tukemiseksi. Lisäksi kehoitetaan LEP:ejä varmistamaan, että niiden näkemykset tulevat huomioiduksi kuntien strategisessa suunnittelussa ja vaikuttamaan kansalliseen suunnittelun ohjeistuksen kehittämiseen.

LEP:ien rooli spatiaalisessa suunnittelussa on voimistumassa, joskin häilyvä, johtuen ensisijaisesti niiden asemasta: suoran demokraattisen mandaatin puuttuminen rajoittaa niiden vaikutusvallan kasvua. LEP:t ovat osoittautuneet joustavaksi viitekehykseksi ja toimiviksi taloudellisten päämäärien määrittelijöiksi, joilla voi olla vahva rooli Local Plan:ien taloudellisen kestävyuden raamittajina. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa paikallisia suunnitelmia tehdään useamman paikallishallinnon yhteistyönä alueilla, jotka yhtenevät tai ovat lähellä LEP:in aluetta, on vaikutus strategiseen suunnitteluun huomattava. LEP:eillä on nimenomaan strateginen tehtävä, joten niiden vaikutus on spatiaalisten raamitusten ”pehmeiden” muotojen (visiot, rakenteet yms.) tuottamisessa. LEP saattaa myös vähitellen muodostua legitiimiksi toimijaksi: esimerkiksi Birminghamissa GBSLEP ehdottaa perustettavaksi vaaleilla valituista edustajista koostuvaa johtoryhmää, jonka tehtävänä olisi toimia muodollisena hallintoelimenä LEP:n, kaupunkiseudun Joint Committeen ja tulevan kaupunkiseudun Combined Authorityn välillä.





Kuva 6. Ote Birminghamin seudun LEP:n spatiaalisesta rakennesuunnitelmasta (Spatial Framework Plan). (Greater Birmingham and Solihull Local Enterprise Partnership 2013). Pohjakartta: Crown Copyright (fair dealing).

*City Deals*: valtio ja kahdeksan suurinta kaupunkiseutua laativat vuonna 2012 *City Deals -paketin*, joka keskittyi valtion ja kahdeksan kaupungin välisiin sopimuksiin, joilla kaupungeille annetaan sekä rahoitusta että päätäntävaltaa vastineeksi sitoutumisesta mittavien toimenpiteiden toteuttamiseen. City Deals -käytäntöjä ovat esimerkiksi seudullinen yhteistyö ja kaupunkiseutuhallinnot, varojen kohdistaminen takaisin kaupunkiseutujen itsensä käyttöön talouskasvua tuottaneiden toimenpiteiden seurauksena, sekä kriittisen infrastruktuurin rakentaminen tuleviin tuottoihin perustuvalla valtion lainoituksella. Englannissa kunnilla on lailla määritelty lainoituskatto, jota on joissain tapauksissa nostettu kyseisen sopimuksen osana. Vuonna 2014 on vahvistettu City Dealsien toinen vaihe, jossa kasvusopimukset (Growth Deal) on laadittu kaikkien LEP:ien ja valtion välille. Rahoituksessa on keskitytty hankkeiden rahoittamiseen, joskin muutamissa tapauksissa LEP:ille on myönnetty mahdollisuus suunnata rahaa myös muualle tarpeen mukaan. Rahoitus myönnetään paikallishallinnoille ja LEP toimii rahoituksen ”strategisena” ohjaajana.

## Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö

Kaupunkiseutujen pitkäjänteinen suunnitteluyhteistyö on kaiken kaikkiaan ollut vähäistä. Niin aiemman kuin nykyisenkin lainsäädännön aikana kaupunkiseutujen sisäiset ongelmat on pitkälti pyritty näkemään paikallisen koordinaation ongelmina, ei toiminnallisten kaupunkiseutujen strategisina kysymyksinä. Tällaisia ovat mm. kuntien välisen yhteistoiminnan puute, kaupunkirakenteen laajenemisesta johtuvat ongelmat, keskuskaupunkien riittämätön rahoituspohja suhteessa vaadittuihin toimintoihin, kuntien erilaiset mahdollisuudet kiinteistösijoittajia houkuttelevaan asuntotuotantoon ja osin siitä nouseva sosiaalinen polarisaatio, sekä kaupunkiseutujen ympäristökysymysten spatiaalinen kasautuminen heikoimmassa asemassa olevien kuntien harteille kuntien välisen positiivisen ja negatiivisen kilpailun kautta.

Kaupunkiseututaso on myös jätetty suunnittelulainsäädännön ytimen ulkopuolelle hallitusten politiikoissa. Lontoolla on kuitenkin ollut erityisasema jo pitkään. Lontoon ja myöhemmin Manchesterin positiivisten kokemusten myötä ajatus muiden suurten kaupunkiseutujen hallinnosta on noussut olennaiseksi kysymykseksi kaupunkiseuduilla, vaikka keskushallinto ei olekaan asiaa korostanut. Ydinkaupunkien yhteenliittymä (Core Cities Group) on ollut tärkein policy-toimija tämän edistämisessä. Se on kyennyt suostuttelemaan valtiotason tekemään muutoksia institutionaalsiin reunaehtoihin ja luomaan uusia politiikka-aloitteita kaupunkiseututasolle vuosien mittaan (MAA, LEP, City Deals, CA, yms).

Suurin kaupunkiseututaso yhteistyön ongelma on ollut toiminnan taloudellisen tuen vähyys. Tärkein rahoituskanava on ollut valtion politiikkaohjelmien kautta kanavoitu rahoitus. Näiden politiikkaohjelmien vaatimukset ja rakenteet ovat muotoilleet kaupunkiseudun yhteistyön mahdollisuuksia. Toisaalta varsinkin vahvat kaupunkiseudut ovat kokeneet, että neuvottelut valtiotahon kanssa ovat olleet tasavertaiset (PlanningResource 2015) ja erityisesti suuret kaupunkiseudut ovat pystyneet vaikuttamaan ohjelmien sisältöön. Erityisesti Lontoo ja Manchesterin kaupunkiseudut ovat kyenneet vaikuttamaan sekä politiikkoihin että oman toimintansa reunaehtoihin.

- Manchesterin kaupunkiseudulla on osana yhteisviranomaisen (combined authority) sopimusta valtion kanssa lisätty yhteishallinnon toimintavaltuuksia. Tässä yhteydessä on alettu laatia ensimmäistä koko (toiminnallisen) kaupunkiseudun (Greater Manchester Combined Authority, GMCA) yhteistä lakiin perustuvaa strategista kaavaa, joka sitoo paikallishallintoja niiden muussa suunnittelussa. Tapaus on mielenkiintoinen siinä mielessä, että kyseessä on ensimmäinen esimerkki näin syvästä hallinnon integraatiosta Englannissa, ja ainoa esimerkki lakisääteisen kaupunkiseutuhallinnon kehittämisestä Lontoon ulkopuolella. (Cowie ym. 2013). GMCA:n suhde kaupunkiseudun muodostaviin kuntiin on kolmitahoinen: ensinnä, suhde valtiotasoon on järjestetty City Deal -sopimuksen kautta, joka antaa GMCA:lle tiettyjä lakisääteisiä oikeuksia yli kuntatason. Toiseksi, strategiset suhteet yksityiseen sektoriin on koordinoitu LEP:n kautta. Kolmanneksi, laajemmalla kaupunkialueella suhteet yksityissektoriin on järjestetty erillisen Business Leadership Council:n kautta. Näiden kolmen yhteispeli määrittää GMCA:n virallista institutionaalista asemaa. Cowie ym. (2013) osoittavat, että paikalliset toimijat preferoivat kaupunkiseututasoista yhteistyötä kaikkine monimutkaisuuksineen, jos mittapuuksi asetetaan entinen seututasoinen suunnitteluyhteistyö, jonka ei lainkaan koettu vastanneen toiminnallisen kaupunkiseudun rajoja.

- Muitakin CA-prosesseja on vireillä erikokoisilla kaupunkiseuduilla. Lisäksi kaupunkiseuduilla on meneillään erilaisia hallinnollisia ja hallinnan organisointumisia liittyen strategisen suunnittelun yhteistyöhön: Black Country -alueella tehdään viiden kaupungin välistä yhteistä suunnittelua – yhteinen ydinstrategia on valmistunut vuonna 2011 ja se on virallisesti hyväksytty. Se on sekä asukasluvun että maa-alueen suhteen laajin lainvoimainen yhteistyösuunnitelma Englannissa. Cambridgen alueella on kolme maakuntaa (County) laatimassa hakemusta CA:n perustamiseksi nimenomaan monikeskuksisen alueen strategisen suunnittelun edistämiseksi. Hertfordshiressä puolestaan ollaan syventämässä joint committee -yhteistyötä asuntopolitiikan yhdentämiseksi ja asuntotuotantotavoitteiden tuomiseksi paikallisiin suunnitelmiin.

## Keinot strategioiden ohjauksen toteuttamiseksi kaupunkiseuduilla

Englannissa paikallissuunnitelma on tarkkaan säännelty ja yleiskaavan luonteinen ja sen strategiaosaa käytetään myös kaupunkiseututasoisessa suunnitteluyhteistyössä. Englantilaisessa järjestelmässä strategisen suunnittelun pääpaino on nyt LEP-tasolla, jota voidaan pitää kaupunkiseututason uudelleenmäärittelynä talouden toiminnallisuuksien kautta. Käytännössä uudet hallinto- ja hallintajärjestelyt ovat luomassa uutta strategisen spatiaalisen suunnittelun tasoa, joka ohjautuu sekä alhaalta (LEP:n kokoonpano) että ylhäältä (rahoituksen kanavointi).

Bentley ja Pugalys (2013) näkevät, että Englannissa valtio pyrkii lisäämään yksityisen sektorin valtaa maankäytön suunnittelussa. Seutusuunnittelun lopettaminen, muutokset kunnallisessa suunnittelussa ja LEP:ien perustaminen ovat heidän mukaansa kaikki tämän agendan toteuttamista. Kuten Buser (2013) kertoo, on kaupunkiseudun formaalilla, lakisääteisiin tehtäviin perustuvalla yhteistyöllä kyetty edistämään seudullista ajattelua. Esimerkiksi yhteinen suunnittelukomitea, jolle voidaan delegoida kunnallista päätäntävaltaa maankäytön suunnittelussa, on joissain tapauksissa osoittautunut toimivaksi toimiessaan enemmän kunnallisen hallinnon jatkeena kuin omana toimijanaan, ja sijoittaessaan samalla vaaleilla valitut edustajat seudullisen suunnittelun keskiöön. Kun yhteys demokraattiseen kontrolliin on saatu aikaan, on toiminnalla myös legitimizeettä, ja samalla yhteistoiminnan governance-luonne on pakottanut kehittämään hyvän hallinnan pelisääntöjä. Näin päätöksenteko on saatu pysymään linjassa lakisääteisen suunnittelujärjestelmän vaatimusten kanssa (Buser 2013).

Parhaillaan käynnissä on vilkas keskustelu valtion ”devoluutiosta” eli vallan siirrosta paikallis- ja erityisesti kaupunkiseututasolle. Manchesterin CA neuvotteli itselleen yleisen toimintavallan ja pyrkii nyt laajentamaan määräämisvaltaansa luomalla pormestarin mallin, jossa pormestarin valtaoikeuksiin kuuluisi paikallisten suunnitelmien ja rakennuslupien arviointi (call-in) koetun tarpeen tullen. Tämä oikeus on nykyisellään vain spatiaalisesta suunnittelusta vastaavalla ministerillä.

LEP:ien puitteissa tapahtuvan strategisen spatiaalisen suunnittelun ja lakisääteisen suunnittelun suhteesta keskustellaan myös parhaillaan. Vaikkei LEP voi sinänsä laatia sitovia suunnitelmia, eikä sillä ole lakisääteistä roolia paikallisessa suunnittelussa, on LEP-suunnitelmilla kuitenkin rooli lakisääteisten suunnitelmien evidenssipohjan rakentamisessa, potentiaalien hahmottamisessa siinä merkityksessä kuin kansallinen politiikkaohjaus (NPPF) vaatii (Dunton 2015).

Valtion asettamien lakiperustaisten strategioiden ohjauksen instrumenttien ja kaupunkiseutujen kehityskulkujen suhde on kaksisuuntainen. Hallituksen alkuperäinen näkemys siitä, että kaupunkiseututason spatiaalisen suunnittelun strategiatarpeet

voidaan ratkaista yhteistyömääräyksellä, ei ole osoittautunut osuvaksi arvioksi. Määräys on johtanut yhteistyön teknisen ulottuvuuden korostumiseen ja luonut enemmän rajanylittäviä kuin seudullisia ratkaisuja. Yhtenä yhteistyövelvoitteen ajatuksena on ollut, ettei yhteistyöhön tarvita mitään uutta hallinnon tai hallinnan rakennetta, mutta kaupunkiseuduilla on tarve yhteisten keskustelu- ja suunnittelufoorumien kautta tapahtuvalle, ”linjasuunnittelun” ulkopuoliselle, aidosti seudulliselle yhteistyölle.

Toisaalta hallituksen eritasoiset politiikkaohjauksen instrumentit ovat jatkuvasti kehittyviä paitsi alueilta ja yleisemmästä kehityksestä saatavan palautteen, myös erityisesti kaupunkiseututasoisten aloitteiden ansiosta. Niinpä erityisesti ne instrumentit, joista on (sekä kaupunkiseutujen että hallituksen aloitteesta käynnistettyjen) pilottien kautta hyviä ensikokemuksia, pyritään saamaan mahdollisimman nopeasti toimeenpantua. Niinpä CA-yhteistyö on käynnistynyt kuudella kaupunkiseudulla, ja yhteistyömuodon tehtäväkenttää ja vastaavia valtuutuksia ollaan kehittämässä monilta osin uuden hallinnon tason suuntaan – jopa tietyssä mielessä ohi kuntatason. Kaupunkiseutujen kasvusopimukset liittävät hallinnon yleisen kompetenssin harkinnanvaraisesti jaettavaan kehittämisbudjettiin, jolla on LEP-yhteyden takia myös yksityiseen sektoriin päin kohdistuvaa vipuvaikutusta.

Erityisen olennainen kehitys englantilaisessa kontekstissa on kasvusopimukseen liittyvä paikallisten verojen ja maksujen korvamerkintä ”takaisin” seudun kehittämiseen. Näin oikeastaan ensimmäistä kertaa paikallis/kaupunkiseututasolla pystytään osoittamaan paikallisen kehittämisen ja valtion tuen olevan suhteessa toisiinsa. Vaikka muu verojärjestelmä tasaakin kuntien käytettävissä olevia budjettejä vahvasti, on korvamerkityillä varoilla erityisen tärkeä merkitys yksityisen sektorin motivaation kehittämisessä.

Huolimatta siitä, että kaupunkiseututason suunnittelu-yhteistyön tarpeesta on merkkejä ja monet paikallisviranomaiset ovat aloittaneet yhteisen suunnittelun, valtion osapuolena maankäytön suunnittelussa toimiva Department of Communities and Local Government (DCLG) ei aio kuitenkaan korostaa kaupunkiseututasoista maankäytön suunnittelua yleisemmin, eikä kannusta tekemään sitovia dokumentteja, vaan haluaa paikallishallintojen fokuosoivan toimintaansa paikalliseen ja naapurustotasoiseen suunnitteluun.

Toisaalta – osoituksena kaksisuuntaisesta vuorovaikutuksesta valtion ja paikallistason kanssa – hallitus on korostanut, että paikallishallintojen tulisi seurata Manchesterin esimerkkiä ja käynnistää kuntienvälistä strategisen suunnittelun yhteistyötä. Myös lordi Heseltin vaikutusvaltaisena pidetty raportti ”No Stone Unturned” (Heseltine 2012) korosti kaupunkiseututason ja erityisesti LEP-tason strategisen suunnittelun tarvetta.

Formaalin kaupunkiseututasoisen hallinnan järjestelyn myötä on jouduttu arvioimaan uudestaan vallinnutta käsitystä, että kaupunkiseutujen hallinnan tulisi olla joustavaa ja mukautuvaa, vapaamuotoista ja korkeintaan puolivirallista – ei niinkään avioliiton kaltaista vaan pikemminkin seurustelusuhdetta muistuttavaa (Deas 2014).



## 9 Mitä opittavaa suomalaiseseen ohjaukseen?

Tarkasteltujen maiden kaupunkiseututasen spatiaalisessa suunnittelussa korostuu neljä toisiinsa linkittyvää teemaa. Ensinnä, suurten kaupunkien, erityisesti pääkaupunkiseutujen omat ja niihin valtion taholta kohdistetut intressit värittävät valtion-ohjausta ja sen suhdetta kaupunkiseutujen suunnittelutyöhön. Kun lainsäädännössä kuntataso on ensisijainen paikallisen strategisen suunnittelun taso, ovat kaupunkiseutujen yhteistyöhön perustuvat ohjausinstrumentit kaikissa selvityksen maissa tietyssä mielessä ”päälle liimattuja”. Monessa maassa on toki erityisiä keinoja, joilla voidaan periaatteessa varmistaa sekä kaupunkiseudun tason huomiointi että valtion intressien turvaaminen tällä tasolla. Suunnittelun käytännöissä on kuitenkin polkuriippuvuuksia, legitimitetin ja uskottavuuden sekä rahoituksen ja yhteistyön mahdollistamisen/sujuvuuden haasteita, jotka ovat käytännössä estäneet kaupunkiseututasoisen suunnittelun valtavirtaistumisen. On luotu malleja ja käytäntöjä, jotka ovat soveliaita juuri tiettyihin yksittäisiin tapauksiin, mutta mahdollisesti vaikeasti sovellettavissa jopa muilla vastaavilla alueilla, saati eri kokoisilla tai -luonteisilla kaupunkiseuduilla.

Toiseksi, lainsäädäntöä on pyritty keventämään ja sen ohjausvaikutuksia fokusoimaan monellakin tavoin. Tämä erityisesti Hollannissa ja Englannissa käyty reformi on tarkoittanut ennen kaikkea moninaisen ja monimutkaisen eri lakien suoraan suunnitteluun kohdistuvien velvoitteiden keräämistä entistä harvempien tai jopa yhden lain tai politiikkadokumentin alle. Kyse on kuitenkin enemmän järjestelmien pullonkaulojen avartamisesta kuin täysremontista: englantilaisessa järjestelmässä politiikkaohjauksen välineistö oli muodostunut vähitellen vielä monimutkaisemmaksi kuin itse lainsäädäntö, ja ohjausjärjestelmän yksinkertaistamisella on pyritty tekemään ohjauksesta ymmärrettävämpää ja entistä raamittavampaa. Hollantilaisessa järjestelmässä paine kaikessa maankäytön suunnittelussa kohdistuu kuntatasolle, jossa eri velvoitteiden seuraaminen jokaisen asemakaavan kohdalla on hidastanut kaavoitusta. Yhtenäinen lakiohjaus ja ”yhden kaavan periaate” ovat tarkoitetut yksinkertaistamaan tilannetta ja mahdollistamaan tehokkaan integroivan suunnittelun ja kaavoituksen.

Kolmanneksi, kaupunkiseutujen suunnittelun ja lakisääteisten suunnittelujärjestelmien välistä suhdetta on höllennetty, mikä tarkoittaa sekä lakisääteisten instrumenttien joustavaa soveltamista että epävirallisten (lakiin perustumattomien) välineiden tuomista entistä voimakkaammin spatiaalisen suunnittelun käytäntöihin. Tämä kehitys on osin valtiotasolta ohjattua, osin kaupunkiseuduista itsestään nousevaa.

Neljänneksi, kaupunkiseututasoisen suunnittelun mandaattia ja demokraattista legitimitettiä ei ole täysin kyetty ratkaisemaan. Yhdessäkään tarkastelun maassa ei ole kaupunkiseututasoista vaaleilla valittua poliittisen kontrollin järjestelmää, Tukholman ja Lontoon seudut ovat tässä katsannossa erityistapauksia. Tämä aiheuttaa väistämättä demokratiavajetta kaupunkiseututason toimintaan, ja tekee kaupunkiseututasoisen suunnittelun suhteesta yhtäältä valtion ja maakuntien tasoon, toisaalta

kuntatasoon tärkeän kysymyksen. Maissa, joissa väliportaalla on oma vaaleilla valittu edustuksensa, ongelma saa vielä oman horisontaalisuonteisen lisävärinsä. Suunnittelujärjestelmät ovat yhtä lailla kaupunkiseututasoa huomioimattomia, mistä seuraa usein suunnittelumandaatin häilyvyyttä. Erityisesti tapauksissa, joissa kaupunkiseutujen suunnittelua tehdään spatiaalisen suunnittelun järjestelmän ulkopuolella tai sivulla ja erilaisilla seudullisilla koalitioilla, on mandaatti usein pikemmin yhteisiin intresseihin ja hyvään tahtoon kuin hallinnon ja demokratian järjestelmiin ja periaatteisiin perustuva.

## Kaupunkiseutu suunnittelutasona

Maankäytön suunnittelua käsittelevä lainsäädäntö, johon tässä yhteydessä on tutustuttu erityisesti kaupunkiseututason näkökulmasta, tunnistaa eri maissa kaupunkiseudun suunnittelutasona eri tavoin. Yhtäältä kyse on suunnittelujärjestelmään ylhäältä määritellystä kaupunkiseutunäkemyksestä. Ruotsissa, Tanskassa ja Englannissa on pääkaupunkeja koskevaa suunnittelulainsäädäntöä, ja myös Hollannissa ja Norjassa pääkaupunkien erityisasema on tunnustettu epäsuorasti. Kaupunkiseutujen spatiaalista suunnittelua ajatellen kaikkien maiden lainsäädäntö on puutteellinen, sillä suunnittelujärjestelmät eivät huomioi toiminnallisia alueita. Kuitenkin Englannissa on laajasti katsoen spatiaalisen suunnittelun järjestelmissä kahdessakin yhteydessä toiminnallisiin alueisiin perustuvia suunnittelumahdollisuuksia: yhtäältä naapurustosuunnitelmat ja toisaalta LEP-suunnitelmat. Toisaalta Ruotsin, Norjan ja Hollannin suunnittelujärjestelmissä on myös välitason suunnittelulla olennainen asema, jota varsinkin Ruotsissa ja Norjassa voi käyttää – ja on käytettykin – kaupunkiseututasoiseen suunnitteluun. Hollantilainen järjestelmä perustuu kaikkein selkeimmin strategisuuden kuljettamiseen niin vertikaalisesti valtion ja seutujenväliseltä tasolta aina paikalliseen suunnitteluun, sekä toisaalta horisontaaliseen eri suunnitelmien ja territoriaalisten yhteistyömuotojen näkemysten integrointiin.

Toisaalta kaupunkiseutu voi suunnittelujärjestelmän puitteissa syntyä myös alhaalta käsin, paikallistason suunnittelua yhteensovittamalla. Kaikkien tarkasteltujen maiden suunnittelulainsäädännössä on mahdollistettu – ainakin periaatteessa – kuntien välinen yhteistyö spatiaalisessa suunnittelussa. Paikallistason suunnitteluun keskittyvässä lainsäädännössä on kuitenkin nähty piilevän muodollisuuksia ja rajoitteita (niin hallinnollisia kuin poliittisiakin), jotka käytännössä useimmiten estävät tämänyyppisen yhteistyön. Esimerkiksi Ruotsissa on vasta viime aikoina alettu tehdä yleiskaavayhteistyötä kokonaisten yleiskaavojen tasolla. Englannissa on viriämässä kaupunkiseututasoisia lakisääteisen spatiaalisen suunnittelun käytäntöjä, jotka osoittavat vähintään sen, että lainsäädännön joustavuus ja erityisesti sen joustavat tulkinnot (joille valtio antaa tukensa) mahdollistavat suunnittelun kunhan yhteistyön edellytykset ja motivaatio ovat olemassa.

Pääkaupunkiseutujen erityiskysymykset ovat varsinkin Englannissa, Tanskassa ja Ruotsissa tulleet lainsäädännön kautta keskeisiksi kuntien välisen yhteistyön kysymyksiksi.

Lontoo on pitkään ollut brittiläisen suunnittelujärjestelmän erityistapaus. Lontoon strateginen spatiaalinen suunnitelma London Plan on aidosti metropolisuunnitelma, se koordinoi ja ohjaa kaupunkiseudun 39 paikallishallinnon suunnitelmia. Sen spatiaalisuuden vähäisyyttä on kuitenkin kritisoitu. Pormestarin valtaoikeudet ovat laajat, ja vastapainona oleva London Assembly on Englannissa ainoa virallinen suoralla kansanvaalilla valittu seutuorganisaatio.

Kööpenhaminan kaupunkiseudun Fingerplan on yksittäinen valtion ohjaama spatiaalisen suunnittelun prosessi, joka jättää kaupunkiseudun kunnille varsin vähän

liikkumavaraa. Kööpenhaminan tapauksessa on ollut havaittavissa, että varsinkin keskuskaupungin mielenkiinto kohdistuu taloudellisesti houkuttelevimpiin kehittämiskohteisiin, olivatpa ne Fingerplanissa keskeisiä tai eivät. Tällaisia ovat mm. Ørestad, Juutinrauman yhteistyö ja Loop City-konsepti. Ruotsissa puolestaan Tukholman alueen lakisääteinen suunnitteluyhteistyö on tuottanut kaksi seutusuunnitelmaa, jotka ovat vähintäänkin edistäneet alueen kuntien välistä yhteistyötä (vrt Fiskaa 2011).

Mitä sitten ulkomaisista vastinpareista tulisi oppia? Suomalainen suunnittelulainsäädäntö sisältää jo periaatteessa yllä kuvatut kaupunkiseudun luomisen ulottuvuudet. Kaikkia (pääkaupunkiseudun maankäytön suunnittelun yhteistyö, kaupunkiseutujen maakuntakaavoitus, yhteinen yleiskaava) on kuitenkin pidetty siinä määrin vaikeana että toimintaa niiden puitteissa on syntynyt vain hyvin rajallisesti, eivätkä tähänastiset lähestymistavat ole kehittäneet strategisuutta ja kaupunkiseutuyhteistyötä kuin rajallisesti. Toisaalta epävirallinen yhteistyö on tuottanut oman tarpeellisen lisänsä strategiseen spatiaaliseen suunnitteluun. Näin on kyetty selviytymään ainakin osin kaupunkiseutuja kohdanneista alueiden käytön suunnitteluun liittyvistä haasteista. Paikoin epävirallinen suunnitteluyhteistyö on ollut erittäinkin tuloksekasta, ja paikoin se on onnistuttu kytkemään viralliseen suunnittelujärjestelmään toimivasti. MAL-aiesopimukset ovat osaltaan motivoineet kaupunkiseutujen toimijoita yhteistyöhön.

Kaikilla kaupunkiseuduilla ei kuitenkaan ole onnistuttu yhtä hyvin, mihin syyksi on usein tarjottu yhteistyön kulttuurin puuttumista tai seudullista tilannetta jossa houkutus kunnalliseen osaoptimointiin on suurempi kuin yhteistyössä nähtävä hyöty. Jotta toimivista, epävirallisista strategisen spatiaalisen suunnittelun välineistä saataisiin kaikille soveltuvia työkaluja, tulisi kehittää sekä niiden prosesseja ja hallintamalleja että varmistaa niiden liittyminen lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään.

Hollannissa strategisella visioinnilla on selkeä asema myös suunnittelulainsäädännössä, mutta vahvaksi strategisen otteen tekevät suunnittelun käytännöt ja niiden muodostama lakisääteisen suunnittelun kokonaisuus. Englantilainen spatiaalinen suunnittelu on ehkä (jatkuva) murroksessa, mutta uutta pyritään kokeilemaan rohkeasti. Toisaalta voidaan sanoa, että englantilainen järjestelmä pyrkii pikemminkin lakisääteisen ohjauksen vähentämiseen kuin optimaaliseen järjestämiseen, ja kokonaisvaltaisuudesta luopumiseen paikallisten erityispiirteiden korostamisen kautta.

Ruotsin seutusuunnittelumalli soveltuu erityisen hyvin kaupunkiseututasoiseen suunnitteluun, sillä seudullisen suunnitteluyhteistyön voi lain mukaan käynnistää miltei millaisella alueella tahansa, kunhan yhteistyö on seudullisten kysymysten ratkaisemisen kannalta tarkoituksenmukaista. Sitä on kuitenkin käytetty varsin säästeliäästi, minkä puolestaan on nähty johtuneen kuntien vahvasta itsenäisyydestä ja itsemääräämisoikeuden säilyttämishalusta – seutusuunnitteluorganisaatiolle kun olisi annettava myös kunnille muuten kuuluvaa suunnitteluvaltaa. Erityisenä koetinkivenä tuntuu olevan seutusuunnittelun resursointi: vaikka vallan jako kyetäänkin tekemään onnistuneesti, on kuntapainotteisissa hallinnon ja suunnittelun järjestelmässä vaikea luoda vapaaehtoisesti väliportaan suunnittelua resursoivaa mekanismia. Toisaalta väliportaan hallintoa voidaan resursoida verotuksen kautta.

Pääkaupunkiseutujen erityislainsäädäntöjen viesti yleisellä tasolla on melko selkeä: jos jotain tehdään, se kannattaa tehdä vahvasti. Jokaisessa järjestelmässä on vahvuutensa ja heikkoutensa, mutta lainsäädännön tulisi tarjota välineitä joilla pystytään toteuttamaan haluttuja muutoksia. Lontoossa tämä tarkoittaa vahvaa pormestaria, Kööpenhaminassa vahvasti ohjaavaa strategista kaavaa.

- Kaupunkiseudun suunnittelu on kyettävä kytkemään suunnittelujärjestelmään ja ankuroimaan demokraattisesti. Kytkennät ovat nykyisellään monisyisiä ja joskus hankalasti hahmotettavia. Uusia, hallintoa paisuttamattomia yhteistyömalleja tulisi harkita.



- Kaupunkiseudun suunnittelulle tulisi taata resurssit, joilla kaupunkiseututasoisia ongelmia kyetään käsittelemään. Nykyisellään kuntatasoinen suunnittelu on useimmissa tapauksissa niin tarkasti säänneltyä, että se heikentää mahdollisuuksia tehdä painavaa kaupunkiseutusuunnittelua.
- Kaupunkiseuduilla tulisi kokeilla erilaisia ratkaisuja harkiten, mutta rohkeasti. Erityisen tärkeää on, että päätöksiä tuetaan niin poliittisesti kuin resursoinnin kannalta. Suunnittelujärjestelmät kestävät isoja muutoksia, kunhan muutokset todella tehdään selkeästi ja toteutetaan vahvasti.

## Alueidenkäytön ohjauksen raamitus ja valtion intressien turvaaminen kaupunkiseuduilla

Tarkastelluissa maissa on kussakin varsin omanlaisensa raamit valtion intressien turvaamiselle kaupunkiseutujen suunnittelussa. Englannissa lainsäädäntö on yksityiskohdissaan tietyssä mielessä toissijainen suhteessa politiikkaohjauksen muutokseen, sillä koko suunnittelujärjestelmää voidaan pitää strategisena ja ohjeellisena, sen tehtävä on luoda johdonmukaiset mutta joustavat puitteet rakennuslupakäytännöille. Norjassa ja Tanskassa on suhteellisen vahva välineistö valtionohjaukseen sekä järjestelmän yksittäisten prosessuaalisten välineiden tasolla että strategis-poliittisen ohjauksen tasolla, mm. vaalikausittainen valtioneuvoston strateginen suunnittelun ohjaus.

Valtioneuvoston kaupunkipolitiikkaa ei varsinaisesti tässä selvityksessä ole käsitelty, mutta se muodostaa yhden lähtökohdan valtion ja kaupunkiseutujen suhteelle myös maankäytön suunnittelussa. Kaupunkipolitiikan harjoittaminen on moninaista. Yhtäältä se näyttäytyy valtion tasolta alkunsa saavana pehmeänä ohjauksena – esimerkiksi kaupunkipoliittisiksi nimettyjen, kaupunkien kehittämistä koskettavien eri aspekteja sektoripolitiikkojen kaupunkiseutujen sovelluksia käsittelevien dokumenttien kautta (sosiaalinen yhdenvertaisuus, kulttuuri, elinkeinot, palvelut). Toisaalta myös laaja-alaista kaupunkipoliittista ohjausta on erilaisten ohjelmien ja politiikkadokumenttien muodossa. Esimerkiksi Englannissa kaupunkipolitiikalla on vahva linkki kaupunkiseutujen elinkeinokehitykseen sekä kasvusoimustien että suoraan paikallisten elinkeino-yhteistyökumppanuuksien toiminnan kautta, mutta viime vuosikymmenten painotus kaupunkiuudistukseen on jäänyt taka-alalle. Hollannissa kaupunkipolitiikan keskiössä on ollut puolestaan asuntotuotannon järjestäminen. Norjassa Osloon roolin kehittämisestä alkanut ja toisaalta ohjelmallisesta kaupunkien kehittämisestä muotoutunut kaupunkipolitiikka käsittää neljän suurinta kaupunkiseutua, ja ohjelma-perustainen työ on laajenemassa suurimmalle osalle kaupunkiseuduista. Tanskassa puolestaan politiikkaohjauksen painopiste on yhtäältä asuntotuotannossa ja toisaalta pienpiirteisessä kaupunkiuudistuksessa. Ruotsissa kaupunkipolitiikan kehittäminen on koottu kestävä kehityksen tematiikan alle.

Strategisen maankäytön suunnittelun lainsäädännön uudistuspaineita on havaittu kaikissa tarkastelun kohdemaissa. Englannissa lainsäädäntöä on perinteisesti – perustuslain puuttuessa ja kaksipuoluejärjestelmän valtapolitiikan mukaisesti – muutettu niiltä osin jotka kukin hallitus on määritellyt uudella tavalla. Viimeaikaiset kehityskulut korostavat seutukuntatasoisen elinkeinojen kehittämisen ja spatiaalisen suunnittelun yhteyden vahvistamista. Hollannissa koko ympäristölainsäädännön kokonaisuus on parhaillaan uudistuksen kohteena. Viime vuosina on hierarkkista kaavajärjestelmää purettu, järjestelmää kehitetty strategisemmaksi ja lainsäädäntöä yksinkertaistettu. Ruotsissa on pyrkimys asteittaiseen suunnittelulainsäädännön yksinkertaistamiseen ja strategisen maankäytön suunnittelun liittämiseen entistä enemmän elinkeinojen seudulliseen kehittämistyöhön. Suuntaus näissä maissa näyt-

täisi olevan valtion ohjauksen kohdentamiseen niihin pisteisiin, joissa kontrollilla on eniten vaikuttavuutta. Toisaalta kuntien asema vaikuttaa vahvasti myös valtion kontrollin muotoihin.

Hollannissa on innovatiivinen ja joustava politiikka/strategiakokonaisuus, jossa eri tasoiset visiot ja ohjelmadokumentit muodostavat ohjaussateenvarjon, johon erilaiset yhteistyömuodot voivat kiinnittyä. Hollannin järjestelmässä spatiaalisen suunnittelun järjestelmä on vain osa suunnittelukokonaisuutta. Tätä kokonaisuutta yhtäältä hioetaan valtion toimesta. Tässä yhteydessä mm. kuntasuunnittelua on yksinkertaistettu ja valtion ohjaukseen jätetty vain tarpeelliseksi koetut ”perälaudat”. Toisaalta koko järjestelmä kehittyy myös eri osiensa painopisteiden ja yhteistyömuotojen muuttuessa.

Norjan ja Tanskan intressi- ja tavoitedokumentit ja suunnittelustrategiat/raportit ovat ohjauskeinoina varsin toisen tyyppisiä, vähintäänkin ensi silmäyksellä kovempia, mutta eittämättä niillä myös on ohjausvaikutusta. Lisäksi ohjauksen tulokset näyttäytyvät paitsi valtion hankkeiden (vrt. Tanska), myös seudullisesti alkunsa saaneiden prosessien (vrt. Norja) kautta. Englannissa puolestaan on periaatteessa mielenkiintoinen uusi tavoitedokumentti (NPPF) ja erilliset valtakunnalliset tavoitteet infrastruktuureille, mutta näiden suora relevanssi suomalaiseen toimintaympäristöön saattaa olla vähäinen. Toisaalta ne osoittavat, miten valtion tason politiikkaohjausta voidaan tehdä monella tavalla ja hyvinkin maanläheisesti. Samalla kun on korostettu politiikkaohjauksen ensisijaisuutta, on luotu monitulkintainen ja ytimekäs dokumentaatio, jonka perusteella voidaan edistää hyvin monen tyyppisiä prosesseja ja sisältöjä. Poliittinen ohjaus saa uskottavuutta: poliittisilla valinnoilla voi olla myös melko suora suhde suunnittelun käytäntöihin.

Sopimus pohjainen strateginen kehittäminen kaupunkiseutujen puitteissa on myös noussut näkyvään rooliin osana kaupunkipolitiikkaa. Valtion ja kaupunkiseutujen/kaupunkien välisiä kasvusopimuksia on laadittu Ruotsissa ja Englannissa, ja saman tyyppisiä sopimuksia on myös Norjassa suurilla kaupunkiseuduilla. Hollannin MIRT on järjestelmänä samankaltainen. Nämä sopimustyyppiset käytännöt ovat leimallisesti talous- ja infrastruktuuri-investointipainotteisia, ja sellaisina myös sisältävät spatiaalisen ulottuvuuden. Sopimusten ja spatiaalisen suunnittelun suhteita pyritään kehittämään mm. luomalla niin politiikkaohjauksella kuin lainsäädännölläkin linkkejä talous- ja spatiaalisten näkökulmien välille. Tilanne on siis samankaltainen kuin Suomessa, vaikka yhteiskunnalliset reunaehdot ovatkin erilaisia.

Mitä näistä on opittavissa? Erityisen keskeisenä näyttäytyy valtion ja kuntien välisen suhteen yksinkertaistaminen. Yhtäältä suunnittelulainsäädäntö määrittelee joka maassa kunnallisen suunnittelun tehtävät hyvinkin tarkasti. Oikeastaan vaihtelua on tehtäväkokonaisuuksien sisällöissä ja erityisesti lain tulkinnoissa. Tulkintoihin ja niiden seurauksiin vaikuttavat olennaisesti valtion politiikkaohjauksen sitovuus, sisältö ja tyyli. Selkeä politiikkaohjaus helpottaa tulkintojen tekoa, mutta tärkeintä on ohjauskokonaisuuden koherenssi: mitä johdonmukaisempaa ja kannustavampaa ohjaus on, sitä aktiivisempia toimijoita paikallishallinnot voivat olla.

Toisaalta kyse on seudullisen (ja paikallisen) liikkumavaran jättämisestä, jotta ratkaisuihin saadaan aidosti paikallisiin tarpeisiin vastaavia. Toki jokaisessa selvityksen maassa on tarvittu tarkkojakin määräyksiä ja pakkoja, jotta esimerkiksi yhteistyön rakenteellisia muutoksia ja parannuksia on tapahtunut. Parhaiten kannustavia ovat kuitenkin ne ohjauksen muodot, jotka resonoivat paikallisen kehittämistarpeen kanssa.

Nykytilanteessa paikallisen kehittämistarpeen huomiointi tarkoittaa mm. talouden ja elinkeinojen kehittämisen integrointia spatiaalisen suunnittelun kokonaisuuteen tavalla tai toisella. Tämä liittyy olennaisesti myös MALPE-suunnittelun kehittämiseen suomalaisilla kaupunkiseuduilla. Samalla kun talouden spatiaaliset ulottuvuudet saavat uusia ilmiänsuoria ja ratkaisuja suunnittelussa, saattaa talouden näkökulma myös korostua yksipuolisesti, muodostua ainoaksi olennaiseksi suunnittelua ohjaavaksi

tekijäksi. Vaikka kunnan tai kaupunkiseudun elinvoimaisuus on sen elinehto, on erityisesti kaupunkiseututasoinen suunnittelu luonteeltaan laajaa asiakirjoa pitkällä aikavälillä yhteen sovittavaa. Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus on melko yksimielinen siitä, ettei aluetaloudesta saisi muodostua itseisarvoista suunnittelun rationaliteettia, eikä suunnittelusta saisi tulla lähtökohtaisesti valtion varojen jakamisen instrumenttia. Niinpä kaupunkiseutujen suunnittelun lähtökohtana ei saisi olla julkisista resursseista kilpaileminen. Toisaalta on myös huomioitava, että innovatiivisuus, aktiivisuus, tehokkuus ja hyvä suunnittelu ovat entistä tärkeämpiä julkisten resurssien jakoperusteita tilanteessa, jossa pyritään vapauttamaan paikallisia ja sisäsyntyisiä kehittämispotentiaaleja.

- Valtion ja kuntien välisiä suhteita, mukaan lukien suunnittelujärjestelmän ohjausmuodot, tulisi yksinkertaistaa. Nykyisen järjestelmän vahvuuksista ja heikkouksista tulisi oppia ja oppi muuntaa uusiksi käytännöiksi. Resursseja ei tulisi käyttää sellaiseen ohjaukseen ja velvoitteisiin, joissa toivottava vaikutus voidaan tuottaa myös pehmeämmillä ja/tai kaupunkiseutujen omasta aktiivisuudesta syntyvillä keinoilla.
- Kaupunkiseuduille tulisi jättää liikkumavaraa omien, paikallisista ominaispiirteistä nousevien kysymysten käsittelyyn, sekä omien perusteltujen käytäntöjensä sisällyttämiseen myös virallisen suunnittelun puitteissa. Niinpä suunnitelmien muoto- ja sisältövaatimukset voisivat olla vapaammin sovellettavissa erilaisten suunnitelmatyypin tai joustavampien määrittelyjen kautta.
- Strategisen suunnittelun lähtökohtana ei saisi olla resurssien tuottaminen kaupunkiseudulle, vaan kaupunkiseudun spatiaalisen kehittämisen kysymysten käsittely. Vaikka kytkentöjen investointien rahoittamisen ja strategioiden välillä tulee olla selkeät, kaupunkiseutuja ei tulisi asettaa tilanteisiin, joissa taloudelliset motiivit ohittavat paikalliset yhdyskuntarakenteelliset ja hallintorakenteelliset avainkysymykset.

## Kaupunkiseutujen sisäinen yhteistyö

Tarkastelluissa maissa keskeinen yhdistävä tekijä kaupunkiseutujen spatiaalisen suunnittelun yhteistyössä on elinkeinoelämän edellytyksistä ja talouden kehittämisestä huolehtiminen. Eri maiden tilanteet ovat kuitenkin melko erilaisia. Englannissa paikallishallintojen välinen yhteistyö on ollut vähäistä, johtuen yhtäältä paikallishallinnon toimintojen säädelystä luonteesta, toisaalta hallintaideaaleista jotka ovat painottaneet muita kuin kuntien välisiä kumppanuuksia (vrt. McGarvey 2012). Nykyinen politiikkaohjaus on kuitenkin lisännyt yhteistyötä niin palvelujen tarjonnassa kuin suunnittelussakin. Vahvinta on kuitenkin edelleen elinkeinojen kehittämis-yhteistyö, jonka toivotaan ja suunnitellaan ohjaavan myös mm. kunnallista spatiaalista suunnittelua kaupunkiseuduilla.

Englannissa on kaupunkiseutujen spatiaalisen suunnittelun yhteistyö lähtenyt liikkeelle viime vuosina osin taloushoukutusten, osin yhteistyötarpeiden polttavuuden ansiosta. Ensimmäistä kaupunkiseututasoista lainmukaista spatiaalista suunnitelmaa Lontoon ulkopuolella laaditaan Manchesterin seudulle. Useat muut kaupunkiseudut ovat aloittaneet virallisen suunnitteluyhteistyön. Kuntien välinen spatiaalisen suunnittelun yhteistyö on laajenemassa yhtäältä yhteisen paikallisen strategisen suunnittelun kautta, toisaalta LEP-suunnittelun spatiaalisten piirteiden ja politiikkaohjauksessa määritellyn yhteyden kautta. LEP-suunnitelmat ovat kaupunkiseudun

yhteistyön ja spatiaalisen suunnittelun instrumentteina mielenkiintoisia, mutta niiden ohjausvaikutus perustuu siihen, miten valtion käytännöllisessä politiikkaohjauksessa niille annetaan merkittävyyttä. Sellaisenaan ne vaativat erityisen politiikkaohjauksen järjestelmän ympärilleen, ja ovat niin ollen huonosti sovitettavissa suomalaiseseen spatiaalisen suunnittelun järjestelmään.

Hollannissa yhteistyön perinne on pitkä ja konsensuaalinen ilmapiiri vahva. Maantieteellisistä oloista juontavaa neuvottelevuutta kutsutaan nimellä ”poldering”. Yhteistyö on kaupunkiseuduilla käsittänyt myös spatiaalista suunnittelua, joskin lakisääteisesti vain Plusregio-kaupunkiseuduilla ja vain muutaman vuoden ajan 2000-luvulla. Epävirallista spatiaalista suunnittelua tehdään kuitenkin kaikilla kaupunkiseuduilla, laajassa yhteistyössä niin kuntien välillä kuin suhteessa valtion ja provinssitason toimijoihin. Vapaamuotoinen yhteistyö kaupunkiseutujen puitteissa on toistaiseksi vahvaa epävirallisena toimintana ja sillä on laajat kontaktipinnat suunnittelujärjestelmään. Kaupunkiseuduilla pyritään luomaan laajasti kattavia strategiakokonaisuuksia, jotka muotoutuvat erilaisista ja eri yhteistyömuotojen puitteissa syntyvistä strategioista. Kaupunkiseutujen yhteistyössä on siirrytty pois maankäytön suunnittelusta – joka on entistä selvemmin kuntien vastuulla – kohti spatiaalisia strategioita, jotka muotoutuvat osaksi talouspaineista strategiatyötä niin investointien ohjauksen kuin spatiaalisten kehittämisvisioidenkin kautta. Hollannin MIRT-agendat ovat vahvin osoitus integroivasta strategisesta suunnittelusta. Vaikka ne ovat monimutkaisia verkostohallinnan muotoja (vrt. Zonnevelt & Spaans 2012) on niillä vahvasti politiikkoja ja strategisia dokumentteja yhteensovittava luonne.

Norjassa kuntien välinen yhteistyö kaupunkiseuduilla on monessa tapauksessa vahvaa ja pitkäjänteistä, joskin samalla jossain määrin kuntien välisen kilpailun sävyttämää. Maakuntatason suunnittelua on sovellettu kaupunkiseututasolla muutamassa tapauksessa. Näissä yhteyksissä on osin jouduttu venyttämään suunnittelun raamitusta, esim. jakamaan kaupunkiseudun suunnitelma kahdeksi hieman eri statuksen maakunnalliseksi suunnitelmaksi. Samalla on luotu yhteistyörakenteita, jotka voivat muokata poliittisia olosuhteita. Kuuluminen kahteen eri maakuntaan vaikuttaa kaupunkiseudun politiikan tekoon ja saattaa luoda monimutkaisia tilanteita, kun päätöksiä joudutaan tekemään kahdessa rinnakkaisessa hierarkiassa.

Tanskassa seudut olivat ennen vuoden 2007 uudistusta vahvoja suunnittelun tekijöitä, mutta nyt on jäljellä vain joitain kevyitä vapaaehtoisen yhteistyön käytäntöjä. Tanskalaisarvion (Smidt-Jensen 2015) mukaan kaupunkiseututasoista yhteistyötä spatiaalisen suunnittelun merkityksessä ei tällä hetkellä juurikaan ole, sillä yhtäältä kaupunkiseutujen keskuskaupunkien asema on vahva ja ne pystyvät tarvittaessa toimimaan yhteistyössä muiden seudun kuntien kanssa ilman että niiden tarvitsee tehdä kompromisseja – muut kunnat seuraavat keskuskaupunkien linjaa. Toisaalta aluetason suunnittelua pidetään etenkin suuremmissa kaupungeissa vähämerkityksisenä suhteessa kaupungin omaan suunnitteluun, joten ristiriitatilanteissa kaupungit pitävät oman päänsä.

Ruotsissa lakiperustainen kaupunkiseutujen seutukaavoitus ei ole saavuttanut suosiota suurimpien kaupunkien ulkopuolella. Yleiskaavoituksessa, jossa on perinteisestikin tehty epämuodollista yhteistyötä kuntien välillä (vrt. SOU 2007), on viime vuosina syntynyt kaupunkiseuduille muutamia yhteisiä yleiskaavahankkeita. Nämä viitoittavat vapaamuotoista kaavoitusyhteistyötä, joka perustuu luottamukseen, sillä lakisääteistä menettelyä yhteisen yleiskaavatyön keskinäiseen sitovuuteen ei ole, vaan hyväksyntä tapahtuu kuntakohtaisesti. Myös rakennekuvatyypinen yhteistyö on noussut seudullisesti kiinnostavaksi epämuodolliseksi välineeksi, joskin sen käyttö on vielä varsin uutta eikä tässä selvityksessä ole ollut mahdollisuutta perehtyä siihen tarkemmin. Pääpiirteissään kyse on hyvin samantyyppisestä lähestymistavasta kuin suomalaisissa rakennemalleissa, strategis-spatiaalisesta visioinnista ja skenaariotyöstä.

Miten nämä kehityskulut resonoivat suomalaisen tilanteen kanssa? Yhteistyössä on tietenkin kyse kuntarakenteen ja paikallisen poliittisen todellisuuden suhteesta suunnitteluongelmiin. Kuntien välinen kilpailu on jonkinasteinen kysymys kaikissa tarkastelun maissa, mutta sen merkitys kuntien elinvoimaisuuteen on riippuvainen myös kuntien rahoitusmallista. Oma verotusoikeus tuo itsemääräämisoikeutta, mutta hollantilainen kunta on esimerkki paikallishallinnosta, jolla on vahva asema vaikkei omaa verotusoikeutta olekaan. Myös historiallisilla seikoilla ja kulttuurilla on merkityksensä.

Huolimatta erilaisista menneistä ja tulevista kuntareformeista ei yhdessäkään tarkastelun maassa kuntarakenne vastaa kaupunkiseutujen toiminnallista rajautumista. Toiminnallisuuteen perustuvien reformien tarpeesta ei myöskään ole nähty vahvoja merkkejä. Näin ollen kaupunkiseuduilla tarvitaan aina kuntien välisiä yhteistyömuotoja. Tällöin yhteistyön onnistumisen edellytyksissä kyse on yhtäältä olemassa olevien suunnitteluun liittyvien lakien, asetusten ja kovan politiikkaohjauksen luomista raameista, toisaalta käytössä olevasta yhteistyön välineistöstä. Lopulta kuitenkin onnistumisia määrittelee kaupunkiseutua koskevien asioiden käsittelyn tarpeen nouseminen yhteiseksi huoleksi ja seudullisen poliittisen yhteisymmärryksen syntyminen asioiden ratkaisemiseksi.

- Kuntien välisen yhteistyön kehittämisessä on pyrittävä pitkäjänteisesti mahdollistamaan erilaisten yhteistyömuotojen jatkuvuutta ja toisiaan täydentävyyttä. Paikallisten yhteistyökulttuurien kehittymistä on tuettava tunnistamalla erilaisten toimiviksi havaittujen yhteistyömuotojen keskeiset tekijät. Näitä tekijöitä tulisi sisällyttää uusiin yhteistyömuotoihin.
- Tekemiseen, aktiivisuuteen ja luottamukseen perustuvaa yhteistyötä tulisi tukea. Strategisen spatiaalisen suunnittelun järjestelmän tulisi olla joustava, jotta se voisi huomioida tällaiset rakenteet ja kiinnittää ne demokraattiseen kontrolliin mielekkäällä tavalla.
- Kuntareformit eivät poista strategisen yhteistyön tarvetta. Yhteistyörakenteita tulisi kehittää joustaviksi ja eri tilanteisiin adaptoituviksi, jotta kaupunkiseutujen suunnittelussa kyettäisiin toimimaan erilaisissa poliittisissa ja hallinnollisissa tilanteissa.

## 10 Lopuksi

Lopuksi käsittelemme tarkastelun poikkileikkaavina aineistoista nousseina kysymyksiä kuusi näkökulmaa, joiden kautta yhteenveto voidaan kiteyttää sekä tuloksina että kehittämis ehdotuksina. Nämä kysymykset osuvat osin yhteen tarkastelun lähtökohtaisen teemoittelun kanssa ja pyrkivät esittelemään ytimekkäästi ne trendit, jotka aineiston ja analyysin pohjalta ansaitsevat erityistä huomiota jatkossakin.

### Pääkaupunkiseutujen suunnittelu

Neljässä viidestä tarkastellusta maasta pääkaupunkiseudun asema kaupunkijärjestelmässä ja kansallisessa taloudessa on tärkeä tai määräävä. Niinpä pääkaupunkiseutujen spatiaalisen suunnittelun kysymyksiin onkin puututtu vahvasti. Kolmessa maassa pääkaupunkiseudun spatiaalista kehittämistä edistetään erityisellä lainsäädännöllä, joka määrää ja samalla mahdollistaa kaupunkiseudun suunnitteluyhteistyön. Muodot heijastavat suunnittelun ja yhteiskunnan erityisiä piirteitä, joten niistä on opittavissa vain rajallisesti, mutta periaate on selkeä ja siirrettävissä. Toisaalta pääkaupunkiseutujen asettaminen erityisasemaan herättää kysymyksen muiden suurien kaupunkiseutujen suhteellisesta asemasta kansallisessa aluepolitiikassa. Tarkastelluissa maissa joillain suurilla kaupunkiseuduilla on virinnyt omaehtoista suunnitteluyhteistyötä, joka vaikuttaa innovatiivisemmalta kuin pääkaupunkiseutujen lakisääteinen suunnittelu.

### Maankäytön ja talouden suunnittelun yhdentäminen

Kaikissa tarkastelluissa maissa on keskeiseksi kehittämiskohteeksi muotoutunut talouden toimijoiden verkostojen yhdentäminen kaupunkiseututasolla suunnittelu- ja yleishallinnon kanssa. Yhtäältä kehityskulku korostaa aluepohjaisen MALPE-tyypin kehittämisen yleistymistä. Toisaalta toimintamalli käytännössä legitimoit taloustoimijoiden verkostojen työskentelyä yhteistoiminnan kautta. Spatiaalisen suunnittelun strateginen yhteistyö tapahtuukin entistä enemmän näissä PPP-tyyppisissä verkostoissa, joissa talouden suunnittelun investointien sijoittelu on muodostunut uudeksi strategisen spatiaalisen suunnittelun ytimeksi. Parhaimmillaan kaupunkiseudun eri toimijaverkostot hitsautuvat monitahoiseksi strategisen kehittämisen yhteenliittymäksi, jolla on sekä demokraattisen kontrollin että legitimitietin varmistavia toimintamuotoja että talouden toimijoiden potentiaalit vapauttavia joustavia strategisen suunnittelun käytäntöjä. Pahimmillaan tilanne ei kuitenkaan realisoi seudullisia pääomia, vaan aiheuttaa eri toimijaverkostojen välistä ristivetoa. Tällöin kuntasuunnittelulle saattaa muotoutua kaksi kilpailevaa isäntää, valtion ohjauksen

ja lakisääteisen yhteistyön lisäksi suunnitteluun tulee velvoitteita myös kaupunkiseudun yrityssektorivetoisen strategisen kehittämisen suunnasta. Missä määrin nämä näkökulmat kyetään yhdistämään koherentisti on keskeinen onnistumisen kysymys.

## **Yleiskaavallinen yhteistyö**

Suomalaisittain mielenkiintoista on nähdä miten yksi maankäyttö- ja rakennuslain kipupisteistä, kuntien yhteisen yleiskaavan kehittäminen toimivaksi instrumentiksi, on esillä kaupunkiseutujen spatiaalisessa suunnittelussa. Useimmissa tarkastelun maissa onkin vastaavia kehityskulkuja havaittavissa. Havaintojemme mukaan yleiskaavallinen yhteistyö nousee kuntien tarpeesta kaupunkiseututasoisten kysymysten ratkaisuun. Kun tarve ratkaisujen löytämiseen on aito ja paikallisesti on todettu yleiskaavallisen suunnittelun soveltuvan ratkaisujen välineeksi, ovat kunnat yhteistyössä löytäneet sopivia, lainsäädännön mahdollisuuksia hyödyntäviä toimintamalleja. Milloin lain tulkintoja on ollut tarpeen koetella, on valtion politiikkaohjauksen asettumisesta linjaan seudullisten tarpeiden kanssa ollut ratkaisevaa hyötyä. Lainsäädännöllä luoduista yleisistä yhteistyömahdollisuuksista ei ole tarkastelun puitteissa esimerkkejä.

## **”Välitason” spatiaalinen suunnittelu**

Tarkastelussa on korostunut paikallisen (kunta)tason ensisijaisuus kaikissa suunnittelujärjestelmissä. Samalla valtion ohjauksella on nähty olevan vaihteleva, joskin tärkeä rooli niin rajoittavana, raamittavana kuin mahdollistavanakin tekijänä. Onpa valtio ottanut itselleen spatiaalisen suunnittelun tehtäviäkin, valtakunnallisista visioista pääkaupunkiseudun suunnitteluun. Siinä missä kaupunkiseudut leimallisesti jäävät ulos suunnittelujärjestelmistä, seudut/maakunnat/provinssit ovat mukana useimmissa spatiaalisen suunnittelun järjestelmässä jollain tavoin. Huomionarvoista on, että huolimatta välitason suunnittelun lakisääteisyydestä ja ohjauksen tasosta on kaikissa tarkastelun maissa jonkinlaista institutionalisoitunutta seudullista suunnittelua. Jopa Englannissa, jossa seututase suunnittelun ja hallinnon tasona lakkautettiin muutama vuosi sitten, uusia seudullisia suunnitteluyhteistyön muotoja on ilmestynyt spatiaalisen suunnittelun ”reunamille”. Osa välitason suunnittelusta on kuntien välistä suunnitteluyhteistyötä, osa taas laajemmin seudullista. Vaikuttaakin siltä, että kummallekin näkökulmalle – kaupunkiseutujen kysymyksille ja kaupunkiseutujen ja ympäröivien seutujen välisille kysymyksille – on löydyttävä spatiaalisen suunnittelun kannalta mielekkäitä purkautumiskanavia. Kysymys instrumenttien tarkemmista muodoista ja ominaisuuksista jää avoimeksi, mutta ilmiselvästi niiden on oltava joustavia, jotta niitä voidaan hyödyntää erilaisissa seudullisissa konteksteissa.

## **Kaupunkiseuduista nouseva aktiivisuus**

Monesti kaupunkiseutujen yhteistyö on tarvinnut jonkinlaisia ulkopuolisia sysäyksiä, pakkojen tai uusien motivaatiotekijöiden muodossa. Aineistomme kuitenkin kertoo, että kaupunkiseuduilla on myös kykyjä omaehtoiseen, paikallisuudesta lähteviin aktiivisuuden muotoihin jotka voivat muovautua merkittäviksi yhteistyön työkaluiksi. Usein on vaikea löytää tarkkaa alkukohtaa tai käytännön alkuperää, mutta paikalli-



sisä innovaatioissa on usein sovellettu sekä paikallisesti olemassa olevia, toimiviksi havaittuja instrumentteja että muualta lainattuja ja sovellettuja ajatuksia, malleja tai käytäntöjä. Paikallinen kokoonpano muodostaa innovatiivisen ja paikallisia toimijoita motivoivan käytännön. Nämä käytännöt hyödyntävät niin ohjauksen harmaata alueita kuin lainsäädäntöä ja suunnittelujärjestelmääkin. Ratkaiseva innovaatio saattaa olla jonkin järjestelmän osan uudelleen tulkinta. Useimmiten ratkaisevaa on kuitenkin paikallisen yhteistyön perinne ja sen toimivien osien perinnön vaaliminen. Näin luodaan paikallisia toimintakulttuureja, jotka auttavat sekä käsittelemään paikallisten todellisuuksien kirjoa että ylittämään lainsäädännön ja politiikkaohjauksen mahdollisesti asettamia esteitä.

## Strateginen kokonaiskuva

Tarkastelu on tuonut esiin eri maiden suunnittelujärjestelmien toiminnan erityispiirteitä, ja samalla tarkastellut kokonaisuuudet ovat hahmottuneet erilaisiksi strategisen spatiaalisen suunnittelun järjestelmiksi jotka ilmenevät hieman eri tavoin suhteessa kaupunkiseutujen suunnitteluun. Melko erilaiset järjestelmät tuottavat kansallisesti toimiviksi koettuja ratkaisuja, jotka toki myös politisoidaan ja kyseenalaistetaan kansallisissa ja paikallisissa keskusteluissa. Aineistomme illustroivat erinomaisella tavalla sitä, kuinka hyvin nämä erilaiset suunnittelujärjestelmien ominaisuudet yhdistyvät kansallisesti koherentiksi strategisen spatiaalisen suunnittelun kokonaiskuvaksi. Tarkastelluista suunnittelujärjestelmistä ja niiden ympärille rakentuvista strategisista kokonaiskuvista – jotka voivat olla kaoottisia tai äärimmäisen järjestelmällisiä – heijastuu sekä suunnittelukulttuurien että kansallisten hallinnon ja hallinnan kulttuurien ominaisuuksia. Niinpä koherentti strateginen kokonaiskuva sekä sopii sovellusympäristöönsä että luo toimivan strategisen toimintaympäristön, jonka puitteissa erilaiset lakisääteiset ja vapaaehtoiset, epävirallisetkin käytännöt sekä voivat toimia onnistuneesti että tuoda luontevan lisänsä kokonaisuuteen. Yksityiskohdissaan strateginen kokonaiskuva voi sisältää ristiriitaisuuksia, jotka kuvastavat kuitenkin pikemminkin politiikan teon todellisuutta kuin suunnittelujärjestelmien ominaisuuksia. Strateginen kokonaiskuva voi parhaimmillaan olla rikas ja monitahoinen kudelma, jonka toiminnassa ja kehittämisessä kaikki olennaiset toimijat kokevat olevansa osallisina.

# Aineisto ja lähteet

## Haastattelut ja vapaamuotoinen henkilökohtainen tiedonvaihto:

Helge Fiskaa, Professor emeritus, Institutt for byforming og planlegging, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Martin Grainger, Head of Planning & Environmental Management, City of York  
Søren Smidt-Jensen, Programchef DAC& CITIES, Dansk Arkitektur Center  
Wendy Tan, Assistant Professor, Infrastructure and Transportation Planning, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen  
Geoff Vigar, Professor of Urban Planning, Director of Research, School of Architecture Planning and Landscape, Newcastle University

## Kirjallisuus, julkaisut ym. dokumentit

- Andersen, T. (2010). Barrierer og drivere for innovasjoner nedenfra. Eksempler fra tverrfaglig samarbeid norske kommune. (Østlandsforskning Notat nr. 5, 2010). Lillehammer: Østlandsforskning.
- Bentley, B., & J. Pugalys (2013) New directions in economic development: Localist policy discourses and the Localism Act. *Local Economy* 28(3) 257–274
- Bijlsma, L., D. Hamers & A. van Hoorn (2013) De rol van planobjectivering in de nieuwe planpraktijk. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 21 en 22 november 2013, Rotterdam
- Bjelland, A. & E. Leknes (2008) Framveksten av politiske byregioner i Norge. *Plan* 6/2008
- Blücher, G., Niklasson, D., et al., (2003) Fysisk planering i det digitala samhället. VINNOVA-rapport: 60.
- Boverket (2015) Plattform för hållbar stadsutveckling– tillsammans för ett bättre liv i staden! Delrapport 2015. RAPPORT 2015:1 REGERINGSUPPDRAG
- Boverket (2014a) Sveriges årsrapport till det nordiska planmyndighetsmötet 2014.
- Boverket (2014b) Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering. Rapport 2014:15
- Boverket (2014c) <http://www.boverket.se/Planera/> -eri linkejä ja dokumentteja.
- Boverket (2013) Främjande av hållbar stadsutveckling - slutrapportering av ett regeringsuppdrag till Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet
- Buitelaar, E. & N. Sorel (2010) Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy* 27 (2010) 983–989.
- Buser, M. (2013) Tracing the Democratic Narrative: Big Society, Localism and Civic Engagement, *Local Government Studies*, 39:1, 3-21, DOI: 10.1080/03003930.2012.693077
- Castenmiller, P. & B. Woudenberg (2010) Plussen en minnen. Evaluatie van de Wgr-plus. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CEMAT = Conference Européenne des Ministres Responsables de l'aménagement du Territoire (1983) European regional/spatial planning Charter (Torremolinos Charter).
- Centre for Cities (2015) Cities Outlook 2015. Linkki avattu 04.08.2015: <http://www.centreforcities.org/publication/cities-outlook-2015/>
- Cowie, P., S. Davoudi, A. Madanipour & J. Vigar (2013) Reinventing regional territorial governance - Greater Manchester Combined Authority. Case Study Report, ESPON TANGO Territorial Approaches for New Governance. ESPON 2013.

- Damsgaard, Ole (2014) The Danish planning system 1990-2010: continuity and decay in Reimer, Mario, Getimis, Panagiotis & Blotevogel, Hans Heinrich (eds.) (2014) *Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge, Oxon, 21-41.
- Dansk Årsrapport (2014) Miljøministeriet, Naturstyrelsen. Linkki avattu 3.11.2014: <http://naturstyrelsen.dk/media/nst/7144730/MIM%20Naturstyrelsen%20%C3%A5rsrapport%202013%20til%20udgivelse.pdf>.
- Deas, I. (2014) The search for territorial fixes in subnational governance: City-regions and the disputed emergence of post-political consensus in Manchester, England. *Urban Studies* 2014, Vol. 51(11) 2285–2314
- Dunton, J. (2015) How LEP housing studies are impacting on local plan examinations. *Planning*, 30 Jan 2015.
- Falleth, Eva, Hanssen, Gro Sandkjær & Saglie, Inger-Lise (2010) Challenges to Democracy in Market-oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737-754.
- Falleth, Eva & Saglie, Inger-Lise (2011) Democracy or efficiency: contradictory national guidelines in urban planning in Norway. *Urban research and practice*, 4(1), 58-71.
- Fiskaa, Helge (2011) Planleggings- og forvalningssystem i seks land. Danmark, England, Finland, Nederland, Norge, Sverige. Noregs teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Fiskaa, Helge (2014) Sähköpostihaastattelu.
- Fredriksson, Charlotta (2011) Planning the New Reality. PhD-dissertation, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Galland, D. & S. Enemark (2015) The Danish national spatial planning framework. Fluctuating capacities of planning policies and institutions. Teoksessa Knaap, G-J., Z. Nedovic-Budic, & A. Carbonell (toim) *Planning for States and Nation-States*. Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy
- Galland, D. (2012). Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark. *European Planning Studies*, 20(8), 1359-1392. doi: 10.1080/09654313.2012.680584
- Greater Birmingham and Solihull Local Enterprise Partnership (2013) Spatial Plan for Recovery and Growth. Consultation Draft. Linkki avattu 04.08.2015: <http://centrefenterprise.com/sprgcon/>
- Hanssen, Gro Sandkjær & Hofstad, Hege (eds.) (2013) *Compact City Policies in England, Denmark, the Netherlands and Norway*. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Oslo.
- Hanssen, Gro Sandkjær (2013) Negotiating urban space. Challenges of legitimacy in market-oriented urban planning. PhD-dissertation, University of Oslo.
- Heseltine, of Thenford, CH (2012) *No Stone Unturned in Pursuit of Growth*. London: Department for Business, Innovation and Skills.
- Hofstad, Hege (2013) Planning Models in Sweden and Norway: Nuancing the Picture. *Scandinavian Political Studies*, 36 (3).
- Hordaland (2012) Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei. Linkki avattu 29.10.2014: <http://www.hordaland.no/Hordaland-fylkeskommune/planlegging/Regional-planlegging/Vedtekne-planar/Regionalplan-for-Setesdal-Vesthei-Ryfylkeheiane-og-Setesdal-Austhei/>
- Knowles, R. (2012) Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: from the Finger Plan to Ørestad. *Journal of Transport Geography* 22, 251–261.
- Kristiansand kommune (2011) Regional Plan for Kristiansandsregionen 2011-2050. Linkki avattu 04.08.2015: <https://www.kristiansand.kommune.no/globalassets/politikk-og-administrasjon/naringsliv/regional-plan---vedtatt-juni-2011.pdf>
- Levelt, M. & T. Metze (2014) The legitimacy of regional governance networks: Gaining credibility in the shadow of hierarchy. *Urban Studies* 2014, Vol. 51(11) 2371–2386
- Malmö stad & Lund kommun (2013) Strukturbild MalmöLund. En konkretisering av MalmöLund-visionen för 2030. Samrådsunderlag. Linkki avattu 04.08.2015: [http://www.lund.se/Global/Förvaltningar/Stadsbyggnadskontoret/kunskapsstråket/pdfer/Strukturbild\\_MalmöLund\\_samrådsunderlag\\_130523.pdf](http://www.lund.se/Global/Förvaltningar/Stadsbyggnadskontoret/kunskapsstråket/pdfer/Strukturbild_MalmöLund_samrådsunderlag_130523.pdf)
- McGarvey, M. (2012) Inter-Municipal Cooperation: The United Kingdom Case. *ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO* 3.2012.
- Mäntysalo, Raine, Jarenko Karoliina & Nilsson, Kristina L. & Saglie, Inger-Lise (2014) Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning—Observations from Finland, Sweden and Norway, *European Planning Studies*.
- Mäntysalo, Raine, Saglie, Inger-Lise & Cars, Göran (2011) Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflexivity in Nordic Land-Use Planning. *European Planning Studies*, 19 (12), 2109-2126.
- Nadin, V & Stead, D (2014). Spatial planning in the United Kingdom, 1990-2013. In M Reimer, P Getimis & HH Blotevogel (Eds.), *Spatial planning systems and practices in Europe: A comparative perspective on continuity and changes* (pp. 189-214). Milton Park, Abingdon, UK: Routledge.
- Nordregio (2012) Sustainable Urban Growth through Densification and Regional Governance: The Stockholm Case. *NORDREGIO POLICY BRIEF* 2012:1

Nordvleugel Utrecht (2009). Ontwikkelingsvisie Nordvleugel Utrecht 2015-2030. Linkki avattu 12. 03.2015: <http://www.nvutrecht.nl/Over+de+NV+Utrecht/default.aspx>

OECD (2014) OECD Regional Outlook 2014. Regions and Cities: Where Policies and People Meet. DOI:10.1787/9789264201415-en

Olesen, K. & T Richardson (2012) Strategic Planning in Transition: Contested Rationalities and Spatial Logics in Twenty-First Century Danish Planning Experiments. *European Planning Studies*, 20:10, 1689-1706, DOI: 10.1080/09654313.2012.713333

PlanningResource (2015) Beyond 'duty to cooperate' - towards a new era of strategic planning. *Planning*, 12 Jan 2015.

Plathe, Erik (2012a) Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre, sluttrapport. Linkki avattu 27.10.2014: [http://www.ks.no/PageFiles/25668/114014\\_Innsigelsesinstituttet\\_rapport.pdf](http://www.ks.no/PageFiles/25668/114014_Innsigelsesinstituttet_rapport.pdf)

Plathe, Erik (2012b) Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Linkki avattu 27.10.2014: <http://www.stfk.no/Documents/Plan/Seminar22jan2013/Erik%20Plathe%20-%20innsigelser.pdf>

Reimer, Mario, Getimis, Panagiotis & Blotevogel, Hans Heinrich (2014) *Spatial Planning Systems and Practices in Europe. A Comparative Perspective on Continuity and Changes*. Routledge, Oxon.

Regeringen (2010) Prop. (2009/10:170) En enklare plan- och bygglag. Linkki avattu 5.9.2014: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/22/10/081017f1.pdf>

Regjeringen (2014). Stadfester regionalplan for Jæren. Linkki avattu 25.03.2015. <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Stadfester-regionalplan-for-Jaren/id759074/>.

Riksrevision= Riksrevisionens rapport om statens hantering av riksintressen. (2013) 2013/14:211. Linkki avattu 5.9.2014: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/84/29/cb183d31.pdf>

Roodpol-Mekkes, P. & A. Brink (2015) Rescaling spatial planning: spatial planning reforms in Denmark, England, and the Netherlands. *Environment and Planning C: Government and Policy* 2015, volume 33, pages 184 – 198

Smidt-Jensen, S. (2015) puhelinhaastattelut.

SOU=Statens Offentliga Utredningar (2013) S 2013:12 Bostadsplaneringskommittén. <http://www.sou.gov.se/s-201312-bostadsplaneringskommitten/regionplanering-idag/> käyty 03.06.2015.

SOU= Statens Offentliga Utredningar (2007) Regional utveckling och regional samhällsorganisation. SOU 2007:013

Spaans, M., W. Zonneveld & B. Waterhout (2102) Regional integrative territorial strategies in regional development and governance: a closer look at the Dutch MIRT territorial agenda. Paper presented at the EURA 2012 conference (Urban Europe – Challenges to Meet the Urban Future), 20-22 September, Vienna

Tan, Wendy (2015). Sähköposti- ja puhelinhaastattelut.

Trekantområdet (2013) Kommuneplan for Trekantområdet. Linkki avattu 04.08.2015: <http://www.trekantplan.dk/kommuneplan/kommuneplan-2013-2025/>

Tolkki, Helena; Airaksinen, Jenni & Haveri, Arto. 2010. Metropolihallinta: Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Tynelius, U., J. Lithander & P. Malmsten (2013) Kommunal översiktsplanering och regionala utvecklingsprogram. Tillväxtanalys, rapport 2013:1

Vinsand, G. & J. Nilsen (2007) Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner.. NIVI-rapport 2007:2

Zonneveld, W. & M. Spaans (2014): Meta-governance and developing integrated territorial strategies: The case study of MIRT territorial agendas in the Randstad (Netherlands). *Planning Theory & Practice*, DOI: 10.1080/14649357.2014.963379

Årsrapport=Årsrapport Planavdelningen – Planlegging i Norge (2014). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

## Muut lähteet

An overview of spatial policy in Asian and European countries. Linkki avattu 5.9.2014: [http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index\\_e.html](http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index_e.html)

Commin, Swedish planning system. Linkki avattu 2.9.2014: [http://commin.org/upload/Sweden/SE\\_Planning\\_System\\_in\\_English.pdf](http://commin.org/upload/Sweden/SE_Planning_System_in_English.pdf)

Commin – The Baltic Spatial Conceptshare. Sivut avattu 8.9.2014: <http://commin.org/en/planning-systems/national-planning-systems/nations.html>

Commin, Norwegian Planning system [http://commin.org/upload/Norway/Norway\\_Planning\\_System\\_in\\_English.pdf](http://commin.org/upload/Norway/Norway_Planning_System_in_English.pdf)

ESPON TANGO - Territorial Approaches for New Governance – linkkejä maakohtaisiin tapaus-tutkimuksiin, avattu 8.9.2014: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/tango.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/tango.html)

ESPRID European spatial planning research & information database. Linkki avattu 8.8.2014: <http://www.esprid.org/main.asp>

Faglig råd för barekraftig byutvikling, Kommunal og regionaldeparterementete & Miljøverndepartementet (2013). Linkki avattu 31.10.2014: [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/PLAN/MVD\\_Final\\_121213\\_web.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/PLAN/MVD_Final_121213_web.pdf)

ISOCARP: Manual of planning practice. Linkki avattu 8.9.2014:  
<http://www.isocarp.org/index.php?id=141>  
 Länsstyrelsen, Ruotsi. Linkki avattu 18.11.2014: <http://www.lansstyrelsen.se/Sv/Pages/default.aspx>  
 Norjan ympäristöministeriö (2011): Kommunal planstrategi. Veileder T-1494. Linkki avattu 8.9.2014: <http://www.regjeringen.no/pages/17299458/T-1494.pdf>  
 Norwegian Government (2011) Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, Vedtatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2011. Oslo: Miljøverndepartementet.  
 Plurel: National spatial planning policies and governance typology  
 RUFs 2010 - Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen. Linkki avattu 18.11.2014:  
<http://www.tmr.sll.se/publikationer/2010/RUFs-2010/>  
 SUSPLAN: Tool-Box. Linkki avattu 8.9.2014 <http://www.susplan.eu/>  
 Sveriges kommuner och landsting <http://skl.se/>. – eri linkejä.  
 The EU Compendium of spatial planning systems and policies (1997). Linkki avattu 8.9.2014:  
[http://commin.org/upload/Glossaries/European\\_Glossary/EU\\_compendium\\_No\\_28\\_of\\_1997.pdf](http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/EU_compendium_No_28_of_1997.pdf)

## Lakitekstejä, lakitulkintoja, policyohjauksen dokumentteja yms.

Act of 27 June 2008 No. 71 relating to Planning and the Processing of Building Applications (the Planning and Building Act) (the Planning part). Linkki avattu 05.09.2014.  
<http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/acts/planning-building-act.html?id=570450>  
 Fingerplan, Miljøministeriet, Naturstyrelsen. Linkki avattu 3.11.2014: <http://naturstyrelsen.dk/planlaegning/planlaegning-i-byer/hovedstadsomraadet/fingerplan-2013/>  
 Lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län. Linkki avattu 18.11.2014:  
[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-1987147-om-regionplaner\\_sfs-1987-147/?bet=1987:147](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-1987147-om-regionplaner_sfs-1987-147/?bet=1987:147)  
 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)  
<http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>  
 Miljöbalk (1998:808), Ruotsi. Linkki avattu 18.11.2014:  
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19980808.htm>  
 MIM=Ministerie van Infrastructuur et Milieu (2014) (Unofficial) Translation of the Environment and Planning Act.  
 National Planning Policy Framework . Linkki avattu 23.07.2015:  
<https://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework--2>  
 Planning Practice Guidance. Linkki avattu 23.07.2015:  
<http://planningguidance.planningportal.gov.uk>  
 Statlige reguleringsplaner – oversikt pr. 12.6.2012, Miljøverndepartementet. Luettu 27.10.2014:  
[http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/Statlige\\_planoppgaver/statlige\\_reguleringsplaner\\_12062012.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/MD/Vedlegg/Planlegging/Statlige_planoppgaver/statlige_reguleringsplaner_12062012.pdf)  
 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Linkki avattu 23.07.2015: <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte-4.pdf>  
 Svensk kommunallag (1991:900). Linkki avattu 13.11.2014: <https://lagen.nu/1991:900>  
 Svensk Plan- och bygglag (2010:900). Linkki avattu 5.9.2014: [http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Plan--och-bygglag-2010900\\_sfs-2010-900/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/)  
 The Localism Act ym. Englannin suunnittelulainsäädäntöä. Linkki avattu 04.08.2015:  
<http://www.planningportal.gov.uk/planning/planningpolicyandlegislation/currentlegislation/acts>  
 The Norwegian Planning and Building Act. Act of 14 June 1985 No. 77, with amendments in force 1 April 2005. <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19850614-077-eng.pdf>  
 The Planning Act in Denmark Consolidated Act No. 813 of 21 June 2007. The Ministry of the Environment, Copenhagen. Linkki avattu 5.9.2014: [http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user\\_upload/kulturarv/english/dokumenter/Planning\\_Act\\_2007.pdf](http://www.kulturstyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/kulturarv/english/dokumenter/Planning_Act_2007.pdf)  
 Wet Ruimtelijke Ordening. Linkki avattu 04.08.2015.  
[http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum\\_04-08-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/geldigheidsdatum_04-08-2015)

## KUVAILOLEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisuaika Syyskuu 2015	
Tekijä(t)	Vesa Kanninen ja Ilona Akkila		
Julkaisun nimi	Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu - mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 24   2015		
Julkaisun teema	Rakennettu ympäristö		
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut			
Tiivistelmä	<p>Selvityksen tarkoituksena on ollut tuoda taustatietoa ja kehittämisideoita kaupunkiseutujen suunnittelun kehittämiseen muutamista Euroopan maista. Tarkasteluun valittiin Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. Selvitys luo osaltaan pohjaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämiseen ja tuo ideoita myös muuhun kaupunkiseutuja koskevaan strategiseen suunnitteluun. Selvityksessä on käyty läpi kaupunkiseututasoisen suunnittelun virallisia ja epävirallisia rakenteita, toimijoita ja suunnittelun välineitä.</p> <p>Selvityksen mukaan kaupunkiseuduilla tulisi kokeilla erilaisia ratkaisuja harkiten, mutta rohkeasti. Valtion ja kuntien välisiä suhteita, mukaan lukien suunnittelujärjestelmän ohjausmuodot, tulisi yksinkertaistaa. Kaupunkiseuduille tulisi jättää liikkumavaraa omien, paikallisista ominaispiirteistä nousevien kysymysten käsittelyyn, sekä omien perusteltujen käytäntöjensä sisällyttämiseen myös virallisen suunnittelun puitteissa.</p> <p>Selvitys korostaa, että strategisen suunnittelun lähtökohtana ei saisi olla resurssien tuottaminen kaupunkiseudulle, vaan kaupunkiseudun spatiaalisen kehittämisen kysymysten käsittely. Kuntien välisen yhteistyön kehittämisessä on pyrittävä pitkäjänteisesti mahdollistamaan erilaisten yhteistyömuotojen jatkuvuutta ja toisiaan täydentävyyttä. Toimiviksi havaittujen yhteistyömuotojen keskeiset tekijät tulisi sisällyttää uusiin yhteistyömuotoihin.</p> <p>Selvityksen mukaan tekemiseen, aktiivisuuteen ja luottamukseen perustuvaa yhteistyötä tulisi tukea. Strategisen spatiaalisen suunnittelun järjestelmän tulisi olla joustava, jotta se voisi huomioida tällaiset rakenteet ja kiinnittää ne demokraattiseen kontrolliin mielekkäällä tavalla. Myös yhteistyörakenteita tulisi kehittää joustaviksi ja eri tilanteisiin adaptoituviksi.</p>		
Asiasanat	kaupunkiseudut, strateginen suunnittelu, spatiaalinen suunnittelu, alueiden käytön ohjaus, seutuyhteistyö		
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
	ISBN 978-952-11-4461-5 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkoj.)	
	Sivuja 74	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ym.fi/julkaisut		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2015		



## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum September 2015		
Författare	Vesa Kanninen och Ilona Akkila			
Publikationens titel	Strategisk planering av stadsregioner – vad har Finland att lära? En studie av förhållandena i Sverige, Norge, Danmark, Nederländerna och England (Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu - mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 24   2015			
Publikationens tema	Byggd miljö			
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Syftet med utredningen var att med utgångspunkt i några europeiska länder ta fram bakgrundsinformation och idéer om hur planeringen av stadsregioner kunde utvecklas. Som studieobjekt valdes Sverige, Norge, Danmark, Nederländerna och England. Utredningen skapar en grund för utvecklingen av det system för planering av område-s användningen som avses i markanvändnings- och bygglagen, och den ger även idéer beträffande annan strategisk planering av stadsregioner. I utredningen behandlas officiella och inofficiella strukturer, aktörer och planeringsredskap i planering som utförs på stadsregionnivå.</p> <p>Enligt utredningen bör man i stadsregionerna testa olika slags lösningar – modigt, men samtidigt efter övervägande. Förhållandet mellan staten och kommunerna bör förenklas, också när det gäller styrformerna i planeringssystemet. Stadsregionerna bör få utrymme att behandla egna frågor som är kopplade till lokala särdrag och att införliva sina egna välgrundade metoder även i den officiella planeringen.</p> <p>I utredningen framhävs att den strategiska planeringen inte bör utgå från resursproduktion för en stadsregion, utan från behandling av utvecklingsfrågor som rör den spatiala planeringen i stadsregionen. I utvecklingen av det kommunala samarbetet bör man sträva efter att på lång sikt se till att det finns kontinuitet i de olika samarbetsformerna och att de kompletterar varandra. Centrala faktorer i samarbetsformer som upplevts fungera väl bör inkluderas även i nyare samarbetsformer.</p> <p>Utredningen visar att samarbete som grundar sig på arbete, aktivitet och förtroende bör stödjas. Systemet för strategisk spatial planering måste vara flexibelt för att det ska kunna beakta dessa strukturer och koppla dem till demokratisk kontroll på ett tillfredsställande sätt. Även strukturerna för samarbete bör utvecklas så att de är flexibla och kan anpassas till olika situationer.</p>			
Nyckelord	stadsregioner, strategisk planering, spatial planering, styrning av områdesanvändningen, samarbete inom regioner			
Finansiär/uppslagsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-4461-5 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)	
	Sidantal 74	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: <a href="http://www.ym.fi/julkaisut">www.ym.fi/julkaisut</a>			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2015			



## DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Built Environment		<i>Date</i> September2015	
<i>Author(s)</i>	Vesa Kanninen and Ilona Akkila			
<i>Title of publication</i>	<b>Strategic planning for city regions – what have we got to learn in Finland? A survey of Sweden, Norway, Denmark, Holland and England</b> (Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu - mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti)			
<i>Publication series and number</i>	Reports of the Ministry of the Environment 24   2015			
<i>Theme of publication</i>	Built Environment			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>				
<i>Abstract</i>	<p>The purpose of the survey was to produce background data and ideas from certain European countries for the development of city regional planning. The countries selected for this were Sweden, Norway, Denmark, Holland and England. The survey contributes to laying the foundation for the development of a spatial planning system under the Land Use and Building Act and brings new ideas to other strategic planning concerning city regions as well. The survey covered the formal and informal structures of planning, the actors involved and the tools used in the planning.</p> <p>According to the survey, various kinds of solutions should be tested in city regions, with due caution but still boldly. The relationships between the state and local governments, including the forms of guiding the planning system, should be simplified. City regions should be allowed some latitude to deal with questions arising from their own special characteristics and to include certain well-justified practices of their own in the official planning framework.</p> <p>The survey stresses that the focus of strategic planning should not be on producing resources for the city regions but on dealing with the spatial questions relating to urban development. In developing the cooperation between local governments efforts should be made to facilitate the continuity and complementarity of the various forms of cooperation on a long-term basis. The key factors in the forms of cooperation that have proven well-functioning should be included in the new cooperation practices.</p> <p>According to the survey, cooperation based on serious efforts, action and trust should be supported. The strategic spatial planning system should be flexible in order to be able to take such structures into account and incorporate them into democratic control in a sensible way. Cooperation structures should also be developed to make them more flexible and capable of adapting to the varying situations.</p>			
<i>Keywords</i>	city regions, strategic planning, spatial planning, land use guidance, sub-regional cooperation			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-4461-5 (PDF)		ISSN 1796-170X (online)	
	<i>No. of pages</i> 74	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	The publication is available on the internet: <a href="http://www.ym.fi/julkaisut">www.ym.fi/julkaisut</a>			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Helsinki 2015			



Selvityksen tarkoituksena on ollut tuoda taustatietoa ja kehittämisideoita kaupunkiseutujen suunnittelun kehittämiseen Ruotsin, Norjan, Tanskan, Hollannin ja Englannin kaupunkiseututasoisen suunnittelun virallisten ja epävirallisten rakenteiden, toimijoiden ja suunnittelun välineiden tarkastelulla.

Selvitys korostaa, että kaupunkiseuduilla tulisi kokeilla erilaisia ratkaisuja harkiten, mutta rohkeasti. Valtion ja kuntien välisiä suhteita suunnittelun ohjauksessa tulisi yksinkertaistaa. Kaupunkiseuduille tulisi myös jättää liikumavaraa strategisen suunnittelun toteutuksessa.

Selvityksen mukaan tekemiseen, aktiivisuuteen ja luottamukseen perustuvaa yhteistyötä tulisi tukea. Strategisen spatiaalisen suunnittelun järjestelmän tulisi olla joustava, jotta se voisi huomioida tällaiset rakenteet ja kiinnittää ne demokraattiseen kontrolliin mielekkäällä tavalla. Myös yhteistyörakenteita tulisi kehittää joustaviksi ja eri tilanteisiin adaptoituviksi.



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4461-5 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkokj.)